

KÖRNYEZETVÉDELMI IGAZGATÁS AZ EZREDFORDULÓN**

FODOR LÁSZLÓ*

I. A környezetvédelmi igazgatásról általában

A környezetvédelmi igazgatás kifejezés elviekben az állam azon igazgatási, végrehajtási jellegű feladatait és szervezetét takarja, melyek a környezetvédelemmel függenek össze.

A környezetvédelmi igazgatásnak nem adható meg általános fogalma, hiszen az egyes államok szintjén különböző (történeti, az adott jogrendszer sajátosságaiból fakadó stb.) okokra visszavezethetően különböző megoldások jöttek létre. Ha a környezetvédelmi szabályozás történetébe ágyazva vizsgáljuk a sajátos szakközigazgatás megjelenését, akkor azt láthatjuk, hogy az anyagi jogi előírások érvényesítése, alkalmazása jóval megelőzte azt. A környezetvédelmi előírások ugyanis hosszú időn keresztül valamely már létező közigazgatási rendszerhez kapcsolódtak, mint ahogy kapcsolódnak részben ma is. Ez az oka annak, hogy pl. Németországban a környezetvédelmi igazgatás gyökereit a porosz iparigazgatási jogban, vagy Franciaországban a Napóleon által felállított létesítmény-engedélyezési rendszerben látják¹. Így van ez még akkor is, ha egyébként magára a környezetjogra, az anyagi előírások rendszerére úgy tekintenek, mint századunk modern jogfejlődési eredményére, amely a II. világháborút megelőző gyökerekkel csupán egyes elemeit illetően rendelkezik.²

A környezetvédelmi igazgatás elkülönülése a környezetvédelem állami feladattá válásának folyamatában pozitív fejleményként értékelendő, a szakirodalom újabban a formális vagy eljárásjogi integráció részének tekinti, amely pedig eljárási oldalról a különböző engedélyek összevonását, egységes környezetvédelmi engedélyezés bevezetését, szervezeti-hatásköri oldalról önálló környezetvédelmi hatóság létesítését és annak a többi hatósággal való, szabályozott együttműködését jelenti.³

** A tanulmány elkészülését az OTKA 025034 nyilvántartási számú pályázat valamint a Miskolci Egyetem Európai Tanulmányok Központja támogatta

* Dr Fodor László
egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Az ún. minősített létesítmények kategóriája e szabályozásra vezethető vissza, ld. Kloepper, Michael: *Das umweltrecht des Auslandes*, Duncker & Humblot, Berlin, 199572.o.

² E vonatkozásban ld. Bakács Tibor: *Környezetjog*, Springer, Budapest, 1992, 16-21.o.

³ Bándi Gyula - Bencze László - Elek Andrea: *Az EU és a hazai környezeti jogi szabályozás*

Az integráció követelménye három ponton érvényesül:

1. Váljon önállóvá a környezetvédelmi igazgatás
2. A környezetvédelmi hatáskörök koncentrálódnak egy hatóságnál
3. A környezetigazgatás és környezetvédelmi igazgatás egybevonása.

E három elvárás olyan szinteket testesít meg, melyek a jogrendszer fejlődésének egyes állomásaihoz kötődnek. Maradéktalanul sehol sem érvényesülnek és az sem egyértelmű, hogy jó lenne-e, ha megvalósulnának, hiszen minden éremnek két oldala van. Míg pl. az elkülönülés a környezetjog fejlődésének kezdeti fázisaiban kifejezte a terület jogpolitikai jelentőségét, lendületet adott annak (még ha az ún. közigazgatási deficittel terhelten is) addig a jogtudomány mai képviselői (mind az anyagi, mind az eljárásjog tekintetében) az elkülönültséggel szemben külső integrációt követelnek, amely persze már nem azonos a korábbi, elkülönülést megelőző szituációval. Nem azonos azért, mert míg annak idején a környezeti szempontok esetleges módon kerültek be a fennálló közigazgatási rendszerbe, addig a külső integráció ma azt jelenti, hogy a környezeti szempontokat szisztematikusan, minden lehetséges alrendszerben meg kell jeleníteni.

A hatáskörök koncentrálása⁴, illetve az egységes engedély bevezetése ugyancsak megközelíthető történelmi párhuzamokban. Az európai államok legtöbbjében az egyes tevékenységek engedélyezésének előírása a múlt századra vezethető vissza, amikor többnyire iparigazgatási szempontból kívánta az emberi aktivitást felügyelete alá vonni az állam. Az életviszonyok egyre bonyolultabbá váltak, a hagyományos döntéshozatali mechanizmusok működőképességük határára kerültek, amire a jog úgy reagált, hogy részekre bontotta a döntési szituációt, vagyis egyre több és több engedélyt vezettek be. Ez a jogi normák egyre részletesebbé, áttekinthetlenebbé válásához vezetett. A probléma megoldására kínálózkodó út lehetséges kövei: dereguláció, a hatóságok és a környezethasználók közti informális kapcsolatfelvétel, a környezethasználók önkéntes kötelezettségvállalásai, a nyilvánosság kontrollja, sőt egyes országokban már az eljárás privatizálása, vagyis az állam szerepének, felelősségének csökkentése van napirenden. E folyamatokba illeszkedik a döntés integratív alapokra helyezése, arra téve kísérletet, hogy a normatömeg konszolidálása, a természettudományok és az előbbi eszközök segítségével hívása mellett a környezetvédelem magas színvonalát biztosítsa. A cél, hogy újra

intézményi rendje, szabályozási módszertani kérdései, MTA Stratégiai Kutatások, Budapest, 1997, 6. o., Bándi Gyula - Erdey György - Horváth Zsuzsanna - Pomázi István: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, KJK, Budapest, 1999, 265. o., Fodor László: Integratív Környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon, Bíbor, Miskolc, 2000, 15-16. o.

⁴ (integrációja), amelynek fokozott érvényesítése nem csak a környezetvédelmi igazgatás terén jelentkező törekvés, vö.: Tamás András: Az államigazgatási eljárási jog megújításáról, MK, 1998., 451.o.

egyetlen engedély legyen, amely azonban már minőségileg különbözik a múlt század engedélyétől, hiszen egyre inkább egy környezetvédelmi engedély alakját veszi fel.⁵

Ebben az értelmezésben az integráció már meglehetősen messzire, bizonyos értelemben a harmadik integrációs szintre, illetve alkotmányjogi megközelítésben az állami működés átértelmezésének irányába mutat. A századvég államának törekvése világszerte a tehermentesítés, amivel ellentétes irányban hat a környezetvédelem kihívása.⁶ Ez egyrészt azt jelenti, hogy a környezetvédelem egyre több helyet foglal el az állami feladatok rendszerében, más területeket is kiszorítva, másrészt pedig azt, hogy a közigazgatás eszközszerét olyan eszközökkel kell kiegészíteni (ld. az előző bekezdésben), amelyek nem csak az állam, de a környezethasználók illetve a társadalom felelős közreműködésére is építenek.⁷ Csak így oldható fel az a feszültség, amely a környezetvédelem erősödő igényei és az állami szerepvállalás között húzódik.

A harmadik szinten több egymásba kapcsolódó integrációs igénnyel, és kevesebb tételesjogi alappal találkozunk. Elsőként és egyben tartalmi szempontból lényegesebbként azt az igényt kell megfogalmazni, hogy az ember és környezete viszonyát meghatározó szabályokat egy szerv érvényesítse. A második integrációs szintet túllépve itt már arról van szó, hogy a környezetet nem csak védjük, de azzal gazdálkodunk is, a hozzá való viszonyunk több szempontból szabályozott. Ezért minimálisan a környezetvédelem fogalmának tag értelmezésére van szükség, amely így magában rejtí a környezetszennyezések mellett a környezethasználatok, igénybevételek

⁵ E megközelítés részleteihez ld. Hill, Hermann: Umweltrecht als Motor und Modell einer Weiterentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, UTR Band 27, v. Decker, Heidelberg, 1994., 106-114.o., Hoffmann-Riem, Wolfgang: Ökologisch orientiertes Verwaltungsverfahrenrecht - Vorklärunen, AöR 1994., 603-620.o., Hager, Günter: Umweltverträglichkeitsprüfung und Umweltabsprachen, in: Czechowski, Pawel - Hender, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz, Referate der zweiten „Warschauer Gespräche zum Umweltrecht“ vom 26. Bis 30. September 1994, Boorberg, Stuttgart - München - Hannover - Berlin - Weimar - Dresden., 39-41.o., Steinberg, Rudolf: Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, NVwZ 1995/3, 209.o., Bechmann, Gotthard - Jörissen, Juliane: Technikfolgenabschätzung und Umweltverträglichkeitsprüfung: Konzepte und Entscheidungsbezug, Vergleich zweier Instrumente der Technik- und Umweltrecht, KritV 1992/ 1-4, 140-141.o., stb.

⁶ Schröder, Meinhard: Aktuelle Entwicklungen im europäischen Umweltrecht, Unter besonderer Berücksichtigung des Vertrages von Amsterdam, NuR 1998/1, 5.o.

⁷ Az EK eszközválasztását pl. a következőkkel lehet jellemezni: a bürokratikus, részletekbe menő szabályozás helyett keretek meghatározása, a hierarchikus helyett participációs döntéshozatali struktúrák, a közvetlen beavatkozás helyett ösztönző jellegű eszközök preferálása, stb. vö.: Demmke, Christoph: Umweltpolitik im Europa der Verwaltungen, Die Verwaltung, 1/1994, 54-55.o. Az egyes országokban pedig egyértelműbb deregulációs-tehermentesítő törekvésekkel is találkozhatunk. Kiemelendők ezek közül: a közjogi szerződések, az önkéntes kötelezettségvállalások, az állami feladatok privatizálása, vagy az átruházható szennyezési jogok bevezetése.

(nyersanyag, energia) egymásra tekintettel történő rendezését is. A környezet így mind az input, mind az output oldalon megjelenik. Maximális programként pedig az határozható meg, hogy a környezetgazdálkodás nem védelmi jellegű funkciói is a védelmi jellegűekkel egy rendszerbe kerüljenek.

Másodikként elég visszautalni a fent vázoltakra, melyek szerint a jogfejlődés egy egységes engedélyezés irányában halad, melynek végállomásánál a környezethasználat (is) járó tevékenységek végzéséhez egyetlen, minden (a környezetvédelmi mellett gazdasági, szociális, építésügyi, tűzrendészeti, vízjogi, bányahatósági, iparigazgatási stb.) szempontot érvényesítő engedélyre lesz csupán szükség.

Ezzel kapcsolatban több megjegyzés is kívánczik. Mint látható, ezen a ponton (elméletileg) különbség tehető az általában szinonimként kezelt formális integráció és a koncentráció között. Az integráció második szintjéhez egy, harmadik szintjéhez pedig két koncentrációs lehetőség tartozik. Itt is megfogalmazhatók továbbá olyan szempontok, melyek ellenhatást, kevésbé egyértelmű megítélést eredményeznek. A szakértelem biztosíthatósága, az egységes szemlélet, a valamennyi szempont egy kézben való figyelembe vételének lehetősége mellett a képet itt az árnyalja, hogy a kizárólagos hatáskörrel (koncentrációval) szemben előny, ha a különböző hatóságok saját szempontjaik közé integrálják a környezetvédelmet⁸, közigazgatás-elméleti szempontból kedvező, ha a döntéseket az érintettekhez lehető legközelebb, a legalacsonyabb szinten hozzák meg (önkormányzatiság), a teljes koncentráció eredményeképp a hatóság egymással ellentétes, pontosabban az uralkodó szemlélet alapján ellentétesként kezelt (gazdasági-védelmi, beruházói-hatósági) szempontokat lenne kénytelen (és képtelen) érvényesíteni⁹. A harmadik megjegyzés pedig, hogy a környezetvédelmi igazgatás kifejezés (annak ellenére, hogy az anyagi jog szabályainak elnevezésére a szakirodalom immár egyértelműen túllépte a környezetvédelem kategóriáját és a környezetjog fogalmával operál) e tanulmány tárgyának meghatározására fentiek alapján alkalmas, hiszen a környezetirányítási funkciók összekapcsolása egyelőre csak (egy korántsem egyértelmű) igény¹⁰.

II. Környezetvédelmi igazgatás és európai integráció

Mint az eddigiekből látható, a környezetvédelmi igazgatás kialakításának nincs egységes, mindenkor érvényes szempontrendszere.

⁸ Bándi Gyula: Variációk a környezetvédelmi igazgatás témájára, Magyar Közigazgatás, 1995/10. 581. o.

⁹ Egerszegi Gyula: Korszakkváltás a környezetvédelem előtt, Magyar Közigazgatás 1995/9. 510-511. o.

¹⁰ Ilyen értelemben persze a környezetigazgatási jog anyagi jogi megfelelője is szélesebb értelmezést kíván, pl. a "természeti erőforrások joga" elnevezés alatt.

Egységes, közösségi szintű rendszer kialakítására az Európai Közösségnek (EK) is csak korlátozott lehetőségei vannak, hiszen az integrációs jog végrehajtása a tagállamok feladata, a tagállamoknak e tekintetben viszonylag széles lehetőségeik vannak nemzeti hagyományaik, jogrendjük megőrzésére. Míg az EK környezetvédelmi jogalkotása kezdetben konkrét környezethasználati feltételeket fogalmazott meg, melyeket csak figyelembe kellett venniük a tagállamoknak akkor, amikor egy-egy létesítményt, technológiát vagy tevékenységet engedélyeztek, addig a hatásvizsgálatra, az integrált szennyezés-megelőzésre vagy a veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek megelőzésére vonatkozó szabályok magára az engedélyezési eljárásra is tartalmaznak előírásokat, mintegy garanciát teremtve az anyagi jogi normák megfelelő, szigorú érvényesítésére.¹¹

a) Lehetetlen elvárások? - integratív szemlélet

A tagállamok szabadon döntenek el, hogy e garanciákat, kötelező eljárási elemeket, hatásköröket hogyan helyezik el saját közigazgatási rendjükben (valamely létező eljárásba integrálással, önálló eljárás bevezetésével, hatóság felállításával), ennek ellenére jellemző, hogy a tagállami végrehajtás (intézményi alapok kidolgozása, érvényesítés) meglehetősen nehézkes, gyakran fogyatékos. Ennek oka korántsem egyszerűsíthető le az egyes országok környezeti kultúrájára, a környezetvédelem súlyának eltérő megítélésére. Az EK-környezetjog végrehajtási problémáival jelentős szakirodalom foglalkozik, itt most csak néhány szempont kiemelésére vállalkozom.

A közösségi szabályozás kompromisszumos természetű, különböző államok különböző jogrendszerei állnak a háttérben. Az angolszász és a kontinentális jogfelfogás közös nevezőre hozása pl. valószínűleg nem csak a környezetvédelem területén okoz problémákat az EU belső jogharmonizációjában. A tagállamoknak nem csupán a közösségi jog, de a többi tagállam jogi kultúrájával szemben is nyitottnak kell lenniük.¹² Ez a nyitottság a hagyományos nemzeti megoldások megtarthatóságát kérdésessé teheti.¹³

A különbségek nem csak a rendszer alapelveiben, egyes jogintézmények kialakításában, de a közigazgatás és az állampolgár viszonyának értelmezésében is megmutatkoznak. A következőkben néhány példával teszek kísérletet a közösségi "egységesítési" törekvések bemutatására, majd néhány nemzeti

¹¹ Steinberg, Rudolf: Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, NVwZ 1995/3, 215.o., Steinberg, Rudolf: Probleme der Europäisierung des deutschen Umweltrechts, AöR 1995, 551.o.

¹² Steinberg, Probleme der Europäisierung, 589.o.

¹³ Német viszonylatban van, aki szerint ez az egész engedélyezési rendszer összeomlásával fenyeget: Koch, Hans-Joachim -Jankowski, Klaus: Die IVU-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht?, ZUR 2/1998, 57-64.o.

igazgatási rendszer elemeit villantom fel, az említett különbségek érzékeltetésére.

Az EK környezetjogának a '80-as évek közepétől erősödő törekvése az átfogó vagy integratív megközelítés érvényesítése. Az integrativitás előnyei az (általánosan elemzendő) jogintézmények szintjén abban összegezhetők, hogy a pusztán szektorális szemlélet helyett lehetővé teszik a környezet egységként, rendszerként való kezelését. Az ilyen szemlélettel meghozott döntések tartalmilag megalapozottabbak, és amennyiben az egyáltalán lehetséges, hosszabb távon érvényesek. Az integrativitást igénylő döntési-értékelési helyzetekhez kapcsolódó eljárási szabályok elősegítik a materiális normák jobb érvényesülését és közvetve erősítik mind a környezethasználók, mind a társadalom környezeti tudatának fejlődését. Ezen kívül az integratív környezetjog eszközei összességükben lehetővé teszik a környezettel való folyamatos párbeszédet, hiszen egymást kiegészítve (a környezetvédelmi felelősség szabályaival együtt) végikísérik a környezethasználattal járó tevékenységek teljes életciklusát.¹⁴

E szemléletnek az európai jogon belüli térhódítása az angolszász jogterület egyes intézményeinek befolyását jelenti.¹⁵ Mint jogalkalmazói magatartás nem kötődik egyik jogcsaládhoz sem, de az ide tartozó jogintézmények gyökerei kivétel nélkül az angolszász jogrendszerben fedezhetők fel.

Ha az angolszász és a kontinentális hagyományok összehasonlításában vizsgáljuk, azt jelenti, hogy egy döntés meghozatala során minden (környezetvédelmi) szempontot, körülményt figyelembe kell venni, nem (csak) azokat, amelyek az irányadó norma alkalmazásakor relevánsak. A környezet teljességében való szemléletének azonban korlátai vannak, és az egyes szempontoknak nincs közös nevezője, mértékegysége, vagyis a környezet elemeire vonatkozó részállítások csak szubjektív, értékelő mozzanatot hordozó döntéssel összegezhetők a környezet egészére vonatkozó állítássá.

Az integrativitás nem fér össze a követelmények általánosításával, az ilyen sztenderdek, mint pl. a határértékek, az integratív környezetjogban csak mint egyéniesítésre szoruló keretek érvényesülhetnek. Az integratív szemlélet ugyanis minden egyes környezethasználat teljes, egyéniesítés útján optimalizált szabályozását kívánja meg.¹⁶

A teljességre törekvés egyúttal szükségszerűen szabályozási decentralizációt is jelent, hiszen a környezetminőség központi szabályozása csak

¹⁴Hager, Günter: Naturverständnis und Umweltrecht, JZ 5/1998., 227.o.

¹⁵vö. többek közt: Rengeling, Hans-Werner - Gellermann, Martin: Gestaltung des Europäischen Umweltrechts und seine Implementation im deutschen Rechtsraum, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, UTR Band 36, v. Decker, Heidelberg, 1996, 14-15.o., Masing, Johannes: Kritik des integrierten Umweltschutzes, DVBl 3. Juni 1998., 552.o.

¹⁶Masing, hiv. mű 551-552.o.

keretjelleggel, alapelvek meghatározásával lehetséges. Ezek jelentősége, konkretizálása a helyi viszonyok alapján döntő hatóság mérlegelésétől függ. Az ilyen jellegű döntések tartalmi felülvizsgálata azonban szinte lehetetlen. Ezért is van az, hogy különös jelentőségre tesznek szert az eljárási szabályok.¹⁷ Ezzel szemben a kontinentális (különösen pl. a német¹⁸) környezetjogot a materiális követelmények dominanciája jellemzi. A német szakirodalomban megfogalmazott kritika az integratív szemlélettel szemben az, hogy a normativitás, a jogbiztonság, az anyagi jogi követelmények ellenében nyitott, relatív, szituatív döntéseket igényel.¹⁹ A legélesebb támadások szerint relativizálja, kiüresíti a környezetjogot és egyáltalán kérdés, hogy valóban a környezetjog hatékonyságát szolgálja-e.²⁰

Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy az európai, illetve közvetve az angolszász jogi megoldások átvétele miatt teljesen fel kellene adni az elért vívmányokat. Különösen Németország esetében mutathatók ki olyan megoldások, melyek tompítják az integrativitás hátrányait, bár valószínűleg előnyeit is. Más államokban (pl. Franciaországban vagy Nagy-Britanniában) a hatóságok és a vállalkozások közti rugalmasabb viszony révén érik el, hogy a közösségi követelmények ne váljanak lehetetlenné. És van persze olyan ország is (Hollandia), melynek jogrendszere nyitott a különböző eredetű megoldások előtt, és azokat gyakran a „származási” országnál is hatékonyabb módon tudja jogrendszerének részévé adaptálni.²¹

Az egyes jogintézmények szintjére lépve az integrativitás elsősorban az egyes környezethasználatok állami engedélyezéséhez és felügyeletéhez kapcsolódik: a döntésben a gazdasági, szociális stb. szempontok mellett játszon szerepet a környezetvédelem is (külső integráció), illetve ha kifejezetten környezetvédelmi engedélyezésről van szó, akkor vegyenek figyelembe minden környezeti érdeket és következményt (belső integráció). Ehhez a döntési szituációhoz kapcsolódik a környezetvédelmi hatásvizsgálat (Khv) illetve az intergált szennyezés-megelőzés (IPPC) követelményrendszere. A szemléletet érvényesítő harmadik szabályozóelem, a környezeti audit önkéntes alapon kapcsolódik be a közigazgatás rendszerébe.

¹⁷ Az eljárási szabályok túlzott hangsúlyozását a jogegységesítési törekvések akadályaként értékeli Hansmann, Klaus: Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung des europäischen Umweltrechts, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, (Vorträge und Berichte, Nr.48) Bonn, 1995, 13-14.o.

¹⁸ vö. mások helyett is: Röckinghausen, Marc: Integrierter Umweltschutz im EG-Recht – Der Begriff des integrierter Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998, (Umwelt- und Technikrecht, Bd. 44), 32.o.

¹⁹ Van, aki éppen mert az államigazgatási eljárásnak kiszámíthatónak, átláthatónak kell lennie, az integrativitás igazi terepének azokat az életviszonyokat tekinti, amelyekbe a jog csak a környezethasználók felelősségérzetének megfelelően hatol be (audit, termékminősítés). Di Fabio, Udo: Integratives Umweltrecht, Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ 1998/4,335-336.o.

²⁰ Masing, hiv. mű 554.o.

²¹ Klopfer hiv. műve, 101.o.

E jogintézmények, de pl. a veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek szabályozása (Seveso II. irányelv²²) esetében is önálló követelményként jelenik meg (a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló 313/90. sz. irányelv konkretizálásaként) a nyilvánosság, amely amelelt, hogy az információ eszközével javítja a lakosság biztonságérzetét, társadalmi kontrollt jelent, a döntést legitimálja és tartalmilag is megalapozottabbá teszi, illetve az auditnál a fogyasztók környezettudatos választása révén befolyásolja a vállalkozói magatartást.

b) Rögs utakon - a környezetvédelmi hatásvizsgálat

A Khv immár hazánkban is működő jogintézmény, szabályozása főbb vonalaiban megfelel az EK követelményeinek (85/337. sz. irányelv). Nem azonosítható a környezeti hatások természettudományos vizsgálatával, illetve annak eredményével, a hatástanulmánnyal (Kht), azoknál jóval többet jelent: formalizált eljárást, amely a közigazgatási (engedélyezési) eljárásba (legalábbis a döntéshozatal során érvényesülő figyelembe vételi kötelezettségen keresztül) integrálódik.²³ Az eljárás során kiemelt jelentősége van az együttműködés elvének, melynek jegyében az eljárás résztvevőinek köre az általános szabályoknál bővebb, de az együttműködési kötelezettség adott esetben akár nemzetközi vonatkozású is lehet..²⁴

A Khv eljárási jellegének jelentős szerepe van: a Khv nem csupán egyetlen időpillanatban kerül kapcsolatba a tervezés folyamatával, hanem a terv konkrétta válásától, de ideális esetben már a szándék megfogalmazásától, a tervezés lezárásáig kíséri azt. Ez a folyamat nagyfokú együttműködési készséget követel meg, nem csak a beruházó és az engedélyező hatóság között: az érintett települések, szakhatóságok és részvételi jogukat gyakorló társadalmi szervezetek, állampolgárok egyaránt felvethetnek vizsgálati szempontokat, cselekvési alternatívákat, kifogásokat.

²² Bándi Gyula (szerk.): A Seveso II. direktíva hazai megvalósításának gazdasági, szabályozási és igazgatási feltételrendszere, kutatási összefoglaló, Budapest, 1999, 44-46. o.

²³ Más megközelítésben a Khv-nak van egy materiális és egy formális definíciója. Materiális értelemben a Khv az adott létesítmény engedélyezése szempontjából releváns környezeti hatások átfogó-integratív felmérése és értékelése, formális értelemben pedig a megfelelő engedélyezési eljárás (önállósággal nem bíró) része. Peters, Heinz-Joachim: Die Bewertung in der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der atomrechtlichen Verfahrensordnung, UPR 1995/8, 301.o. Megint más megközelítésben a khv részben egy sajátos eljárás, részben az eljárás során készült dokumentumok, tanulmányok sorozata, vö. Bándi-Erdey-Horváth-Pomázi, hiv. mű 279.o.

²⁴ A határokon áttérjedő hatások vizsgálatáról 1991-ban, Espoo-ban született ugyanis egy nemzetközi egyezmény, melynek jegyében a részes államok nemzeti hatóságuk előtt folyó eljárásban részvételi lehetőséget biztosítanak az érintett szomszédos ország hatóságainak és lakosságának. Bakács Tibor: Európa és a környezetjog, Környezetgazdálkodási Intézet, Budapest, 1995, 82-84.o., Bándi Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv, KJK, Budapest, 1995, , 142.o.

Mivel a Khv alapelve az integratív szemlélet mellett a megelőzés, az engedélyezési eljárás során számolni kell azzal a lehetőséggel is, hogy a létesítmény vagy tevékenység önmagában elfogadható környezeti kockázata az adott környezeti állapotok között elfogadhatatlannak bizonyul. Ilyenkor az engedély megtagadható a beruházótól. Ott azonban, ahol az engedélyre a kérelmezőnek (a jogszabályi feltételek teljesítése esetén) alanyi joga van (Németország) vagy ahol konszenzuson alapul a közigazgatás (Nagy-Britannia, Franciaország) ez a lehetőség nehezen érvényesíthető. Az EK nem írja elő, de egyes országokban (pl. Ausztria, Finnország), ahol az alternatívákat is vizsgálni kell, azok közt számon kell tartani az ún. null-variánst is.²⁵

A Khv-nak különböző szabályozási modelljei alakultak ki Európában, melyek különböző követelményekkel és Khv-definíciókkal dolgoznak. Általánosítva úgy határozható meg e jogintézmény fogalma, hogy a környezeti hatásvizsgálat a jogszabályban meghatározott létesítmények és tevékenységek valószínűsíthető környezeti következményeinek előzetes modellezése a (környezetvédelmi) engedélyezési eljárásban, a feladatkörük révén érintett (szak) hatóságok, a területileg érintett települések és a nyilvánosság bevonása mellett.²⁶

Az irányelv a Khv eljárási szabályait nem rögzíti minden részletre kiterjedően. Az eljárás vázlatát maga a Khv-definíció adja: a hatások meghatározása, rögzítése és értékelése. A figyelembe vétel már nem a Khv része, gyakorlatilag ez az a pont, amelyen keresztül a Khv (illetve a környezeti érdek) az engedélyezési eljárásba integrálódik.

Az eljárás során biztosítani kell még az érintett hatóságok és a lakosság részvételét illetve tájékoztatását. Ahhoz, hogy ezen lépések megtehetőek legyenek, egy aprólékosan, de ugyanakkor áttekinthetően szabályozott eljárási folyamatra van szükség.

Az irányelv 1. cikkelyének 2. pontja szerint a Khv beépíthető a tagállamok meglévő engedélyezési eljárásaiba, ilyenek hiányában más eljárásokba, vagy a jelen irányelv célkitűzéseinek megvalósítása érdekében bevezetendő eljárásokba. Ez azt jelenti, hogy a Khv bármilyen (nem csak környezetvédelmi, de akár építésügyi, iparigazgatási, vízjogi stb.) engedélyezési eljárásba integrálható, a lényeg, hogy a megfelelő létesítményeket az eljárás során Khv-nak vessék alá. A legtöbb tagállam (Franciaország, Nagy-Britannia, Németország, Dánia, Írország stb.) a korábbi engedélyezési eljárásba (illetve eljárásokba) integrálás mellett foglalt állást. Előfordul azonban olyan megoldás

²⁵Kind, Martin: Anlagenrecht, in: Fischer, Klemens - Freytag, Elisabeth (Hg): Österreich und das Umweltrecht der Europäischen Union, Ueberreuter, Wien, 1995., 138.o. illetve Hollo, Erkki J.: Die umweltverträglichkeitsprüfung in Finnland, in: Czechowski, Pawel - Hendler, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung ... (megjelenési adatok az 5. Jegyzetben) 73.o.

²⁶Fodor László: A környezeti hatásvizsgálat intézményének kialakulása, szabályozásának alapkérdései, MK 1996/12., 727.o.

(Portugália, Olaszország) is, ahol a Khv lefolytatására külön eljárást vezettek be, melyet a voltaképpen engedélyezési eljárás előtt kell lefolytatni.²⁷ Végül ismeretes olyan (a magyarhoz hasonló) megoldás is (Görögország), ahol a Khv az újonnan bevezetett környezetvédelmi engedélyezési eljárás leglényegesebb alkotóeleme.²⁸ A Khv eljárásbeli helyének nagy jelentősége van abból a szempontból, hogy a Khv eredménye a döntés meghozatalában milyen szerepet játszhat.

A tagállami engedélyezési rendszerek különbözőek, általában elmondható azonban, hogy egy-egy létesítmény megvalósításához több engedély beszerzésére van szükség. Ilyenkor a tagállamnak rendelkeznie kell arról, hogy mi legyen a Khv és az egyes engedélyek viszonya. Azok az államok járnak el helyesen, melyek az eljáró hatóságok együttműködéséről rendelkeznek. Az osztrák megoldás szerint pl. Khv-köteles létesítmények esetén egyetlen engedélyezési eljárás szükséges, amelyben minden engedélyezési feltétel és érdek figyelembe vehető és veendő.²⁹ Németországban adott esetben több eljárásban is figyelembe kell venni a Khv eredményét, de a Khv első lépéseit (meghatározás, leírás, értékelés) csupán egy hatóság előtt kell lefolytatni, az érintett hatóságok közreműködése mellett (ezzel biztosítva, hogy az információk feltárása és rendszerezése ne szektorális módon történjen) és csupán a befejező fázis, a figyelembe vétel révén kapcsolódik a Khv valamennyi eljárásba.³⁰ Az értékelés eredménye nem változtatható meg, e tekintetben a Khv-hoz valamennyi hatóság kötve van.³¹

Elvileg nincs szükség eljárási koncentrációra ott, ahol integratív szemléletet lehetővé tevő, környezetvédelmi engedélyezési eljárásba épül a Khv.³² Ilyenkor ugyanis a Khv eredményét csak ebben az egyetlen eljárásban kell figyelembe venni, a többi eljárás összességében érintetlenül marad. Ez jogalkotási, közigazgatás-szervezési szempontból olcsó megoldás, de számos problémát is felvet. Tisztázni kell a Khv-engedély vagy környezetvédelmi engedély és a többi engedély viszonyát, ugyanis az EU-irányelv értelmében az érintett létesítmények Khv nélkül nem engedélyezhetők. A környezetvédelmi engedély hiánya tehát ki kell, hogy zárja a létesítmény megvalósítását (és

²⁷ Landel, Christoph: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in parallelen Zulassungsverfahren, Duncker & Humblot, Berlin, 1995, 55. o.

²⁸ uo.

²⁹ Kind, Anlagenrecht, 139. o.

³⁰ Fodor László, Környezeti hatásvizsgálat Németországban, különös tekintettel az európai jog végrehajtásának kérdéseire, in: Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XVI., Miskolci Egyetem, Miskolc, 1999, 41. o.

³¹ A már károsnak nyilvánított hatásról, megfelelőnek mondott elhárító intézkedésről nem állíthatják az ellenkezőjét. vö.: Landel, hiv. mű 49. o.

³² Legalábbis a Khv követelményrendszere alapján, de nem érintve a dolgozat következő fejezetének tárgyát képező integrált szennyezőmegelőzési és -csökkentési rendszert, amely a teljes eljárási koncentráció irányába mutat.

ésszerűségi okokból a többi engedély kiadását). Egy másik fontos kérdés a figyelembe vétel. Az EU-irányelv ugyanis csak annyit ír elő, hogy a Khv eredményét figyelembe kell venni (8. cikkely), ami nem jelenti azt, hogy a Khv eredményéhez a hatóság kötvé lenne. A döntéshozatal azon érdekek mérlegelését jelenti, melyekre tekintettel az adott engedélyezési eljárást szabályozták. Ha az engedélyezési eljárásban csak a környezetvédelmi érdekek vehetők figyelembe, nem mondható, hogy a Khv a hatóság kezét nem kötné meg, mert azzal gyakorlatilag azt mondanánk ki, hogy a környezetvédelmi eljárásban nem kell alkalmazni a környezetvédelmi szabályokat. Az engedélyezés ilyen irányú szabályozása tehát túlmutat a közösségi szabályozás követelményrendszerén, persze kérdés, hogy a lefolytatott Khv színvonalára is vonatkoztatható-e ez a kijelentés.

A Khv által felvetett bizalommal kapcsolatos kérdés az, hogy a legtöbb országban előfordulhat olyan eset, amelyben a hatóság egyben állami beruházó is, ily módon kettős szerepkörben vesz részt az eljárásban. A lakosságban felmerülő esetleges kételyek ellen ilyenkor a legjobb biztosíték, ha az eljárás korrekt és átlátható.

Az irányelv nem rendelkezik az engedély kiadását követő utólagos ellenőrzés vagy felülvizsgálat kérdéseiről, de a legtöbb tagállamban találkozunk idevágó előírásokkal.

Az irányelv szerinti eljárásjogi szabályok közül különös jelentősége van azoknak, amelyek a társadalmi részvételre vonatkoznak. A társadalom bevonásának időpontját a 97/11-es irányelv pontosította: korábban a létesítmény megvalósítása, ma már viszont az engedély kiadása előtt kell biztosítani, hogy az érintett lakosság hozzáférjen a kérelemhez és a vizsgálatok eredményeihez annak érdekében, hogy azokról állást tudjon foglalni (6. cikkely).³³ A lakosságot a döntéshozatal után tájékoztatni kell arról, hogy kiadták-e vagy elutasították az engedélyt, ha igen, milyen feltételekkel, mik voltak a döntés főbb indokai, és hogy milyen intézkedéseket írtak elő a környezeti következmények elhárítására (9. cikkely).

A társadalmi részvételnek a Khv-eljárásban számos funkciója (információszerzés, tájékoztatás, érdekegyeztetés, jogérvényesítés, legitimáció, stb.)³⁴ van, ami az egyes országokban eltérően jut érvényre. A tagállamok ugyanis szabadon határozzák meg a részvételi jogosítványokkal felruházott személyek körét (bárki, csak helyi lakosok, csak érintettek), a részvételi eljárás rendjét (hirdetmény, írásos kifogások, tárgyalás), időtartamát, helyét, stb.³⁵ E tagállami mozgástér ellenére a szakirodalom messzemenően egyetért abban,

³³ Eddig tehát elképzelhető volt az is, hogy csak az engedély kiadása után vonták be a nyilvánosságot, ma már viszont lakosság meghallgatásának eredményét is figyelembe kell venni a döntésben.

³⁴ Bechmann-Jörissen, *hiv. mű* 159-160. o.

³⁵ Frenz, Walter: *Europäisches Umweltrecht*, Beck, München, 1997, 143. o.

hogy az irányelv szellemének az felel meg, ha tárgyalás útján, és minél szélesebb (vagyis személyes érintettségtől független) kör számára biztosítják a részvételi lehetőségeket.³⁶

Az irányelv tagállami végrehajtását az Európai Bizottság 1993-ban átfogóan vizsgálta, melynek során megállapította, hogy az irányelv által kitűzött céllal (egyenlő versenyfeltételek teremtése) ellentétes, hogy a Khv-nak nem alakult ki egységes szabályozása, gyakorlata. Ez egyrészt arra vezethető vissza, hogy az irányelv maga túl széles mozgásteret engedett az eljárás kialakításában vagy épp a Khv-köteles létesítmények meghatározásában, másrészt eltéréseket eredményezett, hogy a tagállamok nem megfelelő módon tették belső joguk részévé az irányelv rendelkezéseit. Típushibaként határozta meg a Bizottság a Khv-köteles létesítmények körének nem megfelelő rögzítését, a Khv késedelmes (a megelőzés elvével ellenkező) elvégzését, a lakosság elé tárt információk indokolatlan korlátozását, a Khv eredményének nem megfelelő súlyát, a döntés nyilvánosságra hozatalának elmaradását, az érintett tagállamokkal való nemzetközi együttműködés elmaradását.³⁷ Ezekre vonatkozóan a 97/11-es irányelv kiegészítő-konkretizáló rendelkezéseket tartalmaz.

Az irányelv végrehajtásának legsúlyosabb hiányossága az, ha az irányelvet a tagállam egyáltalán nem, vagy késedelmesen teszi nemzeti jogának részévé. Erről volt szó pl. Németország esetében, ahol csupán 1990-ben lépett hatályba a Khv-törvény³⁸, tehát volt egy kétéves időszak, amelyben a belső jog a közösségi joggal ellentétes volt. Ráadásul a törvény egy további átmeneti időszakot határozott meg rendelkezéseinek hatályba lépésére, aminek következtében a német jog szerint nem kellett hatásvizsgálatot lefolytatni azon létesítmények esetében, melyek engedélyezési eljárása a tv. hatálybalépése előtt, de esetleg már az irányelv végrehajtására előírt határidő (1998. VII. 3.) után megindult. A problémával az Európai Bíróság (a RSz 169. cikkelye alapján a Bizottság által indított C-431/92 sz. ügyben)³⁹ behatárolta foglalkozott, olyan következtetésekre is jutva, melyek a környezetvédelem ügyén túlmutatnak., az irányelv közvetlen hatályával kapcsolatos fejtegetések emelendők ki ezek közül.

³⁶ vö. Bechmann-Jörissen, *hiv. munka* 160.o., Frenz, *hiv. m.* 143. o.

³⁷ Arnold, Rainer: Die Richtlinie der EG zur Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Czechowski, Pawel-Hendler, Reinhard (Hg.): Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz (megjelenési adatok Hagemél) 20.o., Schink, Alexander: Gemeinschaftsrechtliche Fortentwicklung der UVP, DVBl 15. Januar 1995, 75, 80, 81. o.

³⁸ Németország számos más (pl. a környezeti információkról, az ivóvíz védelméről szóló) irányelvet is késedelemmel hajtott végre, Rengeling-Gellermann, *hiv. mű* 6-7.o.

³⁹ Az ún. Großkrotzenburg-ügy, melynek tárgya konkrétan a Khv elmaradása volt egy hőerőmű új fűtőelemmel való bővítésekor. A beruházó kérelmét az irányelv végrehajtására előírt határidő letelte és a Khv-tv (UVPG) hatályba lépése közti időben nyújtotta be. Epiney, Astrid: Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien: Zur Entscheidung des EuGH vom 11.8.1995 - Rs.C-431/92 - Großkrotzenburg - DVBl. 1996, 424, DVBl 15. April 1996, 410.o.

Ítéletében az Európai Bíróság úgy foglalt állást, hogy az irányelv rendelkezései (különösen az eljárási szabályok) kellően konkrétak ahhoz, hogy az irányelv közvetlenül érvényesüljön.⁴⁰ A korábbi gyakorlaton túllépve azt is kimondta, hogy az irányelv közvetlen hatálya objektív: elegendő az, hogy az irányelv a polgárok számára jogokat állapítson meg, vagy legalábbis kedvezőbb jogi pozíció létrejöttét célozza, de nem szükséges, hogy arra a polgárok ténylegesen hivatkozzanak is.⁴¹ Az irányelv nem csak a tagállami törvényhozó, de a tagállami hatóságok számára is kötelezettséget jelent. A polgárok jogaival az államigazgatás kötelezettségei állnak szemben, e jogok és kötelezettségek kölcsönösen feltételezik egymást.

A Khv-irányelv tagállami végrehajtásának kérdéseivel foglalkozó európai bírósági gyakorlatból érdemes megemlíteni még néhány ítéletet, amely rávilágít a közösségi szabályozás céljára, illetve értelmezi az irányelv egyes rendelkezéseit.⁴² A Bíróság a C-150/97sz. (Bizottság v. Portugália) ügyben ugyancsak megállapította az olyan átmeneti rendelkezések jogszerűtlenségét, melyek 1988. július 3. után indult ügyekben mentesítik a beruházót a Khv alól. A C-81/96 sz. (Burgemeester en Wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude és társai v. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland) ügyben azt mondta ki a bíróság, hogy nem mentesíthető a Khv alól az a létesítmény, melyet korábban már engedélyeztek ugyan, de Khv nélkül, ha a nemzeti jog szabályai alapján (1988. VII. 3. után) újbóli engedélyezésnek kell alávetni.

A bírói gyakorlat az irányelv tárgyi hatályával kapcsolatban, elsősorban a tagállamok kivételezési lehetősége illetve a II. sz. melléklet elemei tekintetében több értelmezési elvet is kidolgozott. Az érintett ügyek: C-301-/95 (Bizottság v. Németország), C-72/95 („Kraaijeveld-ügy”), C-133/94 (Bizottság v. Belgium), C-209/88 (Bizottság v. Olaszország), C-435/97 (Világ Természetvédelmi Alap v. Bozen Autonóm Tartomány, Olaszország), C-392/96 (Bizottság v. Írország). Ezekben a Bíróság azt rögzítette, hogy az irányelv II. mellékletében nevesített projektek Khv-ra kötelezésére adott felhatalmazás nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok eleve úgy rendelkezhetnének, hogy azok engedélyezése nem igényel Khv-t. (C-435/97, C-301/95, C-392/96, C-133/94 és

⁴⁰ Epiney, Astrid: *Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht*, Dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR, 5/1996, 232.o.

⁴¹ Az ítélet elemzését e vonatkozásban ld. még: Schmidt, Reiner: *Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht*, JZ, 21/1997, 1043-1044.o. Abszurd következtetés lenne, ha a közösségi joggal ellentétes tagállami hatósági aktust nem tekintenénk ipso jure jogellenesnek és ahhoz az állampolgár „hivatkozását” követelnénk meg. Ebben az esetben pl. maga a hatóság hivatalból nem vonhatná vissza határozatát. „Egy közigazgatási aktus csak akkor sértheti az állampolgár szubjektív jogait, ha objektíve jogellenes.” vö.: Papier, Hans-Jürgen: *Direkte Wirkung von Richtlinien der EG im Umwelt- und Technikrecht: Verwaltungsverfahrenrechtliche Probleme des nationalen Vollzuges*, DVBl 1/1993, 813.o.

⁴² Az Európai Bíróság újabb ítéletei az EU hivatalos nyelvein hozzáférhetőek az interneten is: www.europa.eu.int/jurisp

C-72/95). A tagállamok kötelesek meghatározni azokat a feltételeket, amelyek mellett a Khv-kötelezettség fennáll. Ennek csak egyik lehetséges módja valamilyen küszöbérték (pl. a létesítmény tervezett mérete) meghatározása, ez önmagában azonban (tekintettel abszolút voltára) nem elégséges, figyelemmel kell lenni a telephely adottságaira, a kumulatív hatások lehetőségére, stb. is. (C-392/96, C-72/85). Csak az biztosítja az irányelv céljának megvalósulását, ha minden jelentős környezeti hatással járó létesítményt megvizsgálunk, a hatás jelentős voltának megítélése azonban több körülményen kell, hogy alapuljon. A tagállami végrehajtásra irányuló kötelezettség megszegésének megállapításához nem szükséges bizonyítani azt, hogy jelentős környezeti hatások állnak fenn a Khv-nak alá nem vetett (II. melléklet szerinti) tevékenység következtében. A szerződésszegést (a tagállam szankcionálható mulasztását) már önmagában is megvalósítja az olyan szabályozás, amely nem követeli meg a Khv-kötelezettség elbírálásához a létesítménnyel kapcsolatos valamennyi körülmény figyelembe vételét (C-392/96, C-209/88). Ha a tagállam úgy dönt, hogy kivon valamely létesítményt az irányelv szerinti Khv-kötelezettség alól, ahelyett meg kell határoznia azt az eljárást, amely az irányelv vizsgálati – információs követelményeit megvalósítja. A társadalmi részvétel ilyenkor is biztosítandó (C-435/97).

c) Keskeny ösvény - az IPPC

A szabályozás előképe a brit engedélyezési rendszer (IPC), de az IPPC teljességében még Nagy-Britanniában sem működik. A megfelelő szabályozást időben csupán ott, Dániában Spanyolország Katalán Régiójában és Írországból sikerült kidolgozni.

Az integrált szennyezés-megelőzési rendszer az EK környezetjogának új eleme, melynek célja a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése a magas védelmi szintnek a környezet, mint egész, vonatkozásában való elérése érdekében⁴³. Arra kötelezi a tagállamokat, hogy a meghatározott, magas szennyezési potenciálú ipari létesítményeket egy olyan, sajátos engedélyezési eljárásnak vessék alá, amely valamennyi környezeti elemre (föld, víz, levegő) kiterjed. Az irányelv létesítmény-orientált, tárgyi hatálya alá az energiatermelést, fémgyártást és fémfeldolgozást, vegyipari, ásványfeldolgozást, hulladékkezelést és egyéb tevékenységet végző, nagyobb ipari üzemek tartoznak.

A Bizottság tervezi kiterjesztését a kis- és középüzemekre is, mégpedig az egész ipari szektor számára egy egységes engedélyt („one stop shop”)

⁴³ Epiney, Astrid: Umweltrecht in der Europäischen Union, Heymanns, Köln - Berlin - München, 1997, 214.o.

helyezve kilátásba⁴⁴. E rendszerben a hatóság alapvető feladata, hogy az engedélyben kibocsátási határértékeket határozzon meg az üzem számára. Ez történhet egyedileg, nemzeti vagy akár közösségi normára utalással is. A határértékek adott esetben egyenértékű, más paraméterekkel illetve műszaki előírásokkal egészíthetők ki, vagy akár helyettesíthetők⁴⁵. E határértékeknek illetve helyettesítőiknek alapvető jelleggel a legjobb elérhető megoldásra (BAT) kell támaszkodniuk. Az irányelv szerint tehát a határértékek megállapításakor alapvetően arra kell tekintettel lenni, hogy az adott ipari tevékenység esetében melyik a legjobb, elérhető technológia, és hogy az milyen minimális kibocsátást tesz lehetővé. Ezen kívül a BAT alkalmazása az engedélyezés feltétele, illetve a környezethasználó (üzemben tartó) anyagi jogi kötelezettsége is⁴⁶.

Az engedély az irányelv központi szabályozó eleme, az az eszköz, jogintézmény, amelyen keresztül a tartalmi és az eljárási követelmények megvalósulnak. Az IPPC-engedély és a hatásvizsgálati (Khv-) irányelv szerinti engedély viszonyát a következőképpen írhatjuk körül: A Khv valamilyen objektum létesítéséhez vagy tevékenység folytatásához kapcsolódik, míg az IPPC (csak) a létesítmény üzemeltetéséhez (vagyis a tevékenység folytatásához)⁴⁷.

Mivel így módon a létesítés és az üzemeltetés engedélyezése elvileg független egymástól, elképzelhető, hogy a két irányelv előírásait az adott tagállamban két különböző (pl. építésügyi és környezetvédelmi) eljárásban, két különböző hatóság előtt fogják alkalmazni. Az érintett tevékenységek körét a két irányelvben egymásra tekintet nélkül határozták meg⁴⁸, így egyes esetekben csak az egyik eljárásra kerül majd sor, míg másokban mindkettőre. Az IPPC-irányelv szerint abban az esetben, ha az üzemeltetési engedélyezés tárgyaül szolgáló létesítménnyel összefüggésben korábban már lefolytattak Khv-t, úgy annak eredménye az IPPC-eljárásban figyelembe veendő. A Khv-irányelv módosítása (97/11 EU tanácsi irányelv) felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy belátásuk

⁴⁴ Zöttl, Johannes: Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung: Ein neues Umweltschutzinstrument des Gemeinschaftsrechts, NuR 1997/4, 163.o.

⁴⁵ Steiberg, Rudolf - Koepfer, Isabell: IVU-Richtlinie und immissionschutzrechtliche Genehmigung, DVBl 15. August 1997/ 978.o.

⁴⁶ Krings, Michael - Schweitzer, Thomas: Die Entwicklung des Europäischen Umweltrechts, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, UTR Band 36, v. Decker, Heidelberg, 1996, 564. o.

⁴⁷ Schultz, Henning Alexander: Medienübergreifendes Industrieanlagenzulassungsrecht nach europäischem und deutschem Recht: Eine Untersuchung zu den materiell-rechtlichen Problemkreisen medienübergreifender EG-Rechtsakte und ihren Auswirkungen auf das Zulassungsrecht für Anlagen nach dem BImSchG, Rhombos-Verlag, Berlin, 1997, 223. o.

⁴⁸ Sőt, a két irányelv eltérő létesítmény-fogalommal operál. Többek közt ezen alapul az a vélemény, hogy az IPPC-irányelv nehezen illeszthető a hatályos közösségi jog rendszerébe. Ld.Schröder, hiv. mű 5. o.

szerint összevonják a két eljárást, tovább fokozva ezzel az integratív tétel érvényesülését⁴⁹.

Az irányelv nem írja elő, hogy a tagállami jog által megkövetelt több különböző (pl. környezetvédelmi, természetvédelmi, vízjogi, építési stb.) engedélyt koncentrálni kell, ez minden esetre a tagállamok előtt nyitva álló, az eljárásjogi integrációt erősítő lehetőség⁵⁰. Arra az esetre azonban, ha egy létesítmény engedélyezése tekintetében (akár egy, akár több eljárásban) több különböző hatóság jár el, biztosítani kell az eljárások és a hatóságok előírásai közötti tartalmi együttműködést, összhangot⁵¹. A magyarországi megvalósítás tekintetében ez az egyik leginkább figyelemre méltó elem, mivel érvényesülését a szakhatósági együtdöntési rendszer csupán első ránézésre szolgálja, valójában azonban ellentétéről van szó, hiszen aligha képzelhető el a jelenlegi felfogás szerint, hogy pl. a környezetvédelmi hatóság visszaadja a szakhatóságnak az állásfoglalását felülbírálás céljából.

A határozathozatal tekintetében eljárási határidőt nem állapít meg, mint ahogy az engedély érvényességi idejét sem korlátozza az irányelv. Az engedélyben megszabott feltételeket azonban rendszeresen felül kell vizsgálni (13. cikkely (1) bek.). E rendszeresség tekintetében az irányelv nem határoz meg konkrét időintervallumot, a szabályozás előkészítése során öt illetve tízéves felülvizsgálati kötelezettség jött szóba. A felülvizsgálati kötelezettség idejét és ezzel az engedély érvényességének korlátját a tagállamok maguk határozzák meg.⁵² Kötelező a feltételek módosítása, ha az üzem által okozott környezetszennyezés olyan súlyos, hogy új határértékekre van szükség, ha a legjobb elérhető megoldás immár a kibocsátás jelentős csökkentését tenné lehetővé, anélkül, hogy alkalmazásának költségei aránytalanok volnának, ha üzembiztonsági szempontból más technológia alkalmazása szükséges, és végül ha ezt a Közösség vagy az adott tagállam által kibocsátott új jogszabályok teszik szükségessé⁵³.

⁴⁹ Becker, Bernd: Überblick über die umfassende Änderung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, NVwZ 1997/12, 1169. o.

⁵⁰ a Bizottság eredeti javaslatára szerint a tagállamoknak létesítmény-típusonként ki kellett volna jelölniük egy-egy felelős hatóságot (federführende Behörde, lead competent authority), amely az eljárások összevonása mellett kiadta volna az irányelv szerinti engedélyt, ezt a megoldást azonban később a Tanács elutasította, ld. Zöttl, hiv. mű 161. o.

⁵¹ Ennek módját az irányelv nem írja körül, minden esetre elejét veheti az ezzel kapcsolatos bizonytalanságoknak az, ha az engedély kiadását egyetlen hatóság jogosult végezni, ld. Di Fabio, hiv. mű, 334. o.

⁵² Az irányelvvel tehát ellentétes az a szabályozás, amely az engedély érvényességét időben nem korlátozza. Bándi-Erdey-Horváth-Pomázi, hiv. m. 455. o.

⁵³ Dolde, Klaus-Peter: Die EG-Richtlinie über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (TVU-Richtlinie) - Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1997/4, 318. o.

A közhatalmi aktussal kibocsátott engedély eszerint már nem nyújt jogbiztonságot a környezethasználó számára, ami a kontinentális jogfelfogással, aktustani megközelítéssel aligha fér össze. Más megközelítésben az engedély már nem is közigazgatási aktus, hanem a folyamatos (rendszeres) hatósági felügyelet eleme.

d) Önkéntes elemek bekapcsolása - a környezeti audit

Az EMAS (az EK auditálási szabályozásának) rendszerében való részvétel teljesen önkéntes. Az audit célja (az Uniónak a védelem magas fokára vonatkozó alapelvének megfelelően) a környezetvédelemre vonatkozó tartalmi előírások betartatásán túl az üzemi környezetvédelem folyamatos javulásának elérése. Arra próbálja meg rávenni a tárgyi hatálya alá tartozó iparvállalatokat, hogy önként, és az állam valamint a közvélemény számára átlátható módon tegyenek környezetvédelmi intézkedéseket, vagyis dolgozzanak ki környezetvédelmi politikát, alkossanak környezeti programot, döntési rendszerükbe építsék be a környezeti menedzsmentet, végezzenek üzemvizsgálatot (vagyis szűk értelemben vett auditálást) stb.

A nyilvánosság bevonása itt mind hatósági, mind versenyszempontból jelentős.⁵⁴ A cél azonban elsősorban a közvélemény felelősségének erősítése, illetve a nyilvánosság kontrollhatásának kihasználása.

Az iparvállalatoknak a részvételt a vállalati versenyhelyzet javulása és a költségcsökkenés mellett harmadik remélt előnyként a dereguláció, az államigazgatási ellenőrzés csökkenése teszi kívánatosszá. Ennek kiindulópontja az, hogy az auditban való részvétel a vállalat részéről egy olyan önkéntes kötelezettségvállalás, olyan gesztus, amely a vállalat és a hatóság közötti viszonyt jelentősen javítja, megnő a vállalat szavahihetősége, illetve a hatóság bizalma.⁵⁵ Magától értetődik tehát, hogy kisebb állami kontrollra van szükség, amire vonatkozóan egyre több és több javaslat merül föl, mondván, hogy az audit, illetve egyes elemei helyettesíthetik a környezetvédelmi állami tevékenység (szabályozás, engedélyezés, ellenőrzés) egy részét. Ez az elképzelés találkozik a modern állam azon törekvéssel, hogy a költséges vagy számára kevésbé eredményes ágazatokból kivonuljon. Ha azonban közelebbről megvizsgáljuk ezen törekvések realitását, az audittal való helyettesítés lehetőségeit, meglátjuk, hogy korántsem ilyen egyértelmű a helyzet.

Ha a környezetvédelmi anyagi jog szabályait nézzük, vagyis a közvetlen környezeti követelményrendszert (határértékek, biztonsági előírások, különböző

⁵⁴Feldhaus, Gerhard: Das Umweltaudit-Verfahren als Wettbewerbsinstrument? in: Umweltschutz und Wettbewerb, 12. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 22. Bis 24. September 1996, UTR Band 38, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1997, 141.o.

⁵⁵Köck, Wolfgang: Industrieanlagenüberwachung und Öko-Audit: Zur Einführung, ZUR 4/1997., 177.o.

intézkedések megtételére vonatkozó kötelezések), egyértelmű, hogy ezek szintje nem csökkenthető, annál is inkább nem, mert az audit egyik fő célja éppen ezek önkéntes betartatásának szavatolása.⁵⁶

A környezeti anyagi jognak részei még olyan előírások is, melyek nem közvetlen környezeti követelmények, ilyenek pl. az információs (adatközlési, bevallási, nyilvántartási, közzétételi) kötelezettségek. Az auditálás folyamata során számos dokumentum keletkezik, melyekkel a környezetvédelmi hatóság is rendelkezik, e téren tehát felvethető a deregulációs igény. Az informatív funkcióra tekintettel annyiban csökkenthetők az auditált üzemek terhei, amennyiben a szükséges adatokat a hatóság rendelkezésére álló környezetvédelmi nyilatkozat tartalmazza. Mivel azonban a nyilatkozat minimális tartalma és a jogszabályok által megkövetelt minimális információk szintje általában nem azonos⁵⁷ (utóbbi javára), nehezen képzelhető el az az ideális eset, amelyben valamennyi auditált üzem mentesítése lehetséges volna. Nem valószínű ugyanis, hogy valamennyi nyilatkozat tartalmazna minden jogszabályban megkövetelt információt. Az esetleges mentesítés tehát csak egyedi elbírálás alapján lehetséges, ami éppen nem jelent tehermentesítést: a hatóságnak minden esetben külön kellene döntenie a felmentésről illetve a hiányok pótlásáról.⁵⁸ A tehermentesítés ebből a szempontból tehát csak annyit jelenthet, hogy a vállalat auditációs anyagait igazgatási jogi kötelezettségeinek teljesítéséhez is felhasználhatja.

Az információs kötelezettségek másik funkciója az önszabályozás, vagyis az, hogy maga a vállalat tisztában legyen az érintett kérdésekkel, illetve hogy megfelelő döntéseket tudjon hozni.⁵⁹ Ebből a szempontból fontos, hogy a vállalatnak legyen pl. anyag-, energia- és hulladékmérlege. Ezekre az üzemvizsgálat elvileg kiterjed, de megint csak egyedi elbírálás kérdése, hogy fennáll-e a helyettesíthetőség. Többek között az információs kötelezettségek csökkentésének is példája a Bajor Környezetvédelmi Megállapodás (Umweltpakt Bayern, 1995), mely a Bajor Állam és a tartományi iparszövetség illetve kereskedelmi kamara között jött létre, és amely alapján az auditált üzemekkel kapcsolatos hatósági tevékenység szabályozására külön, könnyítéseket tartalmazó irányelvek adhatók ki. Egy konkrétabb példa: a baden-

⁵⁶ Fodor László: Öko-audit: a környezetvédelmi teljesítményértékelés európai rendszere, in.: Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XV., Miskolci Egyetem, Miskolc, 1998, 93.o.

⁵⁷ Moormann, Franz-Josef: Staatliche Überwachung und Öko-Audit, ZUR 4/1997., 192.o.

⁵⁸ Lubbe-Wolff, Gertrude: Öko-Audit und Deregulierung, Eine kritische Betrachtung, ZUR, 4/1996, Lubbe-Wolff, h.v. mű, 74.o.

⁵⁹ Németországban pl. nevesített üzemeltetői kötelezettség az, hogy a menedzsment az üzem környezeti kockázataival tisztában legyen, Dolde, Klaus-Peter - Vetter, Andrea: Überwachung immissionschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen - Möglichkeiten der Länder bei Gesetzgebung und Vollzug im Hinblick auf die Umwelt-Audit-Verordnung, NVwZ 1995/10, 945.o.

württembergi hulladéktörvény szerint a környezetvédelmi nyilatkozat pótolhatja a hulladékmérleget.⁶⁰

Ugyancsak felmerült az igénye annak, hogy az auditált üzemek engedélyezési folyamata egyszerűsödjön. Az nyilvánvaló, hogy az állami engedélyezési eljárás nem helyettesíthető.⁶¹ Arra vonatkozóan vannak viszont elképzelések, hogy az auditált üzemek keretengedélyeket kapnának (pl. a német Schlichter-Bizottság jelentése). E téren legmesszebbre a holland szabályozási koncepció megy, de az egyszerűsített, célorientált keretengedély (vergunning op hoofdlijnen, outline licence) kiadása e megoldás szerint sem csupán az auditáltság tényén, hanem egy az üzem és a hatóság között többlépcsős tárgyalási folyamat eredményeként kialakult és önkéntes megállapodásokkal biztosított bizalmi viszonyon alapul.⁶²

A következő lehetséges deregulációs terület a hatósági ellenőrzésé. Ehhez azt kell feltételezni, hogy az audit révén az üzemben megfelelő belső, illetve a szakértő révén megfelelő külső ellenőrzés érvényesül. A korábbi tapasztalatok alapján azonban az erre vonatkozó kijelentések meglehetősen bizonytalan talajon állnak. Ha az adott üzem esetében ez mégis így van, akkor vélhetőleg és remélhetőleg a hatóság azt fogja tapasztalni az üzem ellenőrzései során, hogy az üzem betartja a materiális előírásokat, vagyis nincs szükség intenzív felügyeletre. Ez azonban jogalkalmazói és nem jogalkotói döntés. Az audittól azt feltételezni, hogy fölöslegessé teszi a hatósági ellenőrzést, már csak azért is félreértés, mert az audit alapvető célkitűzései között szerepel a jogi normák betartása, illetve az erre irányuló kötelezettségvállalás. Ez pedig nem vehető komolyan akkor, ha az adott üzemnek nem kell tartania a hatósági ellenőrzéstől, vagyis ha nem létezne a normasértés azon szankciója, miszerint a hatóság erre irányuló jelzése alapján a regisztrálást végző szerv törli az üzemet a nyilvántartásból, azaz a vállalat elveszti jogát a részvételi nyilatkozat használatára.

Az eddig elvégzett felmérések szerint az államigazgatási felügyelet terén a vállalatok közel 90 %-a szerint semmi sem változott a részvétellel, 7 % pedig egyenesen az ellenőrzés fokozódásáról számolt be.

A magyarországi bevezetés kapcsán némi szkepszisre ad okot az, hogy a hazai vállalatok jelentős része nem képes betartani valamennyi határértéket. Jelentős összegű bírságot (és a közeli jövőben már környezethasználati díjat is) fizetnek, környezetvédelmi beruházásokba investálnak, mégsem tudják az EMAS alapkövetelményét, a valamennyi jogszabály betartásának minimumát teljesíteni. Esetükben az EMAS-ban való részvétel nehezen ösztönözhető.

⁶⁰ Lübke-Wolff, *hiv. mű* 174. és 176.o.

⁶¹ Moormann, *hiv. mű* 193.o.

⁶² Lübke-Wolff, *hiv. mű*, 178.o.

III. Tallózás a környezetvédelmi igazgatás modelljeiből

a) Ausztria

A Khv bevezetéséig az egyes környezeti hatásokat szektorálisan, számos, speciális hatóságok előtt folyó, engedélyezési eljárás keretében vizsgálták. Az egyes (pl. iparigazgatási, vízjogi, bányahatósági, természetvédelmi, építésügyi stb.) eljárások tárgyául mindig csak egy adott környezeti tényező állt, ami a környezeti szempontok széttagolt és hiányos értékelésével járt. Az, hogy a beruházónak számos különböző engedélyt kellett beszereznie, lelassította a tervezés folyamatát. A Khv-köteles tevékenységek engedélyezésére azonban egyetlen (minden korábbi engedélyt magába olvasztó), egységes engedélyt vezettek be, ami mindezzel ellentétes irányban hatott.⁶³

Az eljárási integráció következtében 1993-ban újraszabályozták az államigazgatási hatásköröket, Khv-hatóságként a tartományi kormányokat jelölve meg. Ezek fellebbviteli fóruma a Szövetségi Környezetvédelmi Minisztérium (Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie) mellett felállított, független Környezetvédelmi Tanács (Umweltsenat), amelynek tagjai a bírói kar illetve a tartományok és a szövetségi kormány képviselői közül kerülnek ki, és amely tanácsokban jár el.

A szabályozás a demokratikus, átlátható döntéshozatal igényét is érvényesíti.⁶⁴ A részvételi, illetve a nyilvánosságra vonatkozó szabályokat jöllehet ugyanaz a törvény tartalmazza, mint amelyik a Khv-t is szabályozza, alkalmazásukra akkor is sor kerül, ha egyébként az eljárásban hatásvizsgálat lefolytatására nincs szükség.

Az osztrák rendszer alapelvei a következőkben határozhatók meg: megelőzés, integrativitás, konszenzusra törekvés a lakossági csoportokkal valamint az engedélyezési eljárások koncentrálása⁶⁵ (eljárási integráció).

Abban az esetben, ha vitatott az adott létesítmény Khv-kötelezettsége, a hatóság az érintett hatóságok és a környezetvédelmi ügyész (Umweltanwalt) bevonásával ún. megállapítási eljárást folytat le. Ha a hatóság három hónapon belül nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy az adott létesítmény vagy tevékenység nem khv-köteles.

A szövetségi utak és vasúti fővonalak esetében nincs engedélyezés, a létesítésről (az Alkotmánybíróság előtt megtámadható) miniszteri rendelet határoz. Ilyenkor a Khv lefolytatásáról a miniszter gondoskodik.

⁶³Ritter, Marcus: Umweltverträglichkeitsprüfung und konzentriertes Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G, Springer-Verlag, Wien-New York, 1995, 137.o.

⁶⁴Kind, Martin: Anlagenrecht, in: Fischer, Klemens - Freytag, Elisabeth (Hg): Österreich und das Umweltrecht der Europäischen Union, Ueberreuter, Wien, 1995, 137.o.

⁶⁵Kind, Martin: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich, in: Czechowski, Pawel - Hendlér, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung... (megjelenési adatok Hagemél), 94.o.

Az engedélyezési eljárás a kérelem benyújtásával indul. Az eljárás maximális időtartama tizenhét hónap, amely határidő adott esetben (pl. ha a kérelmező előzetes bejelentési kötelezettségét nem teljesítette) akár huszonnégy hónapra is meghosszabbítható. Az eljárás menetére vonatkozóan a hatóságnak tervet kell készítenie⁶⁶ és indokolatlanul nem szabad elhúznia annak lépéseit.

A létesítmény megvalósításától számított három-öt éven belül felül kell vizsgálni, hogy a létesítmény az engedélynek megfelelően működik-e, illetve hogy a Khv megállapításai és előrejelzései a létesítmény tényleges környezeti hatásaival megegyeznek-e.

b) Franciaország

Jellemző, hogy az engedély-kötelezettség küszöbértékeit alacsonyan határozzák meg abból a célból, hogy az állami felügyelet így módon minél több létesítményre kiterjedjen. A Khv-ra vonatkozóan azonban nincsenek külön küszöbértékek, vagyis a hatásvizsgálatot valamennyi engedélyezési eljárásban le kell folytatni.⁶⁷

A hatásvizsgálat francia modelljében nem az eljárási elem dominál, hanem a hatástanulmány, a dokumentáció összeállítása, melyre a hagyományos engedélyezési eljárásba integráltan kerül sor.⁶⁸ A szakmai értékelések szerint a hatóságok az eljárások nagy száma miatt valóban hajlamosak arra, hogy felületesen kezeljék a hozzájuk benyújtott Kht-kat.⁶⁹

További probléma, hogy a prefektúra eljáró tisztviselője, inspektora nem feltétlenül szakember, vagyis nincs meg a szakmai háttere a vizsgálatok kijelöléséhez. A legnagyobb hiányosság azonban az, hogy a vizsgálatok kijelölése a többi, speciális hatóság illetve a környezetvédelmi szervezetek bevonása nélkül történik.

Az eljárás nyilvános része, vagyis az ún. meghallgatás időszaka alatt (amely minimum egy hónap, amit a megbízott tizenöt nappal meghosszabbíthat) bárki előterjesztheti, akár szóbeli, akár írásbeli kifogásait. Ehhez személyes

⁶⁶ Kind, Umweltverträglichkeitsprüfung, 97.o.

⁶⁷ A nem engedélyköteles létesítmények esetében bejelentési kötelezettség áll fenn, ld. Roef, André: Das Umwelt- bzw. Betriebsgenehmigungsverfahren in der flämischen Region Belgiens und Frankreich: ein Überblick, VerwArch. IV 46, 725.o.

⁶⁸ Cupei, Jürgen: Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EG durch UVP?: Eine vergleichende Analyse der Umsetzung der UVP-Richtlinie in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden, Nomos Verl.-Ges. Baden-Baden, 1994, 28.o.

⁶⁹ E tekintetben különböző álláspontot képvisel a külföldi és a hazai szemlélő, vö.: Kolter, Jens: Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis: Eine rechtsvergleichende Untersuchung in Ländern der Europäischen Union, Nomos Verl.-Ges., Baden-Baden, 1997, 122.o. és Fromont, Michel: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Frankreich, in: Czechowski, Pawel - Hendler, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung... (megjelenés adatai Hagemél), 89.o., előbbi természetesen jóval kritikusabb.

érintettség igazolása nem szükséges. A gyakorlatban ritkán kerül sor tárgyalásra, ez ugyanis a megbízott, illetve a prefektus döntésétől függ.⁷⁰ A természetvédelmi szervezetek részvételére Franciaországban nincsenek törvényi szabályok. Ezeknek is lehetőségük van arra, hogy a kifogásaikat megtegyék a meghallgatási eljárás során, de ez nem több, mint ami bármely állampolgár számára is lehetséges. Az eljárásban tehát (szemben pl. Németországgal vagy Hollandiával) korlátozottan érvényesül a részvétel és az együttműködés elve, a hangsúly a hatóság és a kérelmező közötti konszenzus megtalálásán van.⁷¹

A meghallgatási eljárással párhuzamosan a prefektus a hatásterület községeinek és a szakhatóságoknak is megküldi a dokumentumokat. A szakhatóságoknak negyvenöt nap, míg a községeknek tizenöt nap áll rendelkezésükre, hogy állást foglaljanak. A szakhatósági részvétel a gyakorlatban korlátozott, a beérkező dokumentumok nagy száma miatt a szakhatóságoknak nincs megfelelő kapacitása valamennyi létesítmény adatainak megfelelő megvizsgálására.

A döntéshozatal menetét alapvetően befolyásolja az, hogy a prefektúra minden speciális szakmai kompetenciát nélkülöző felügyeleti szerv. A határozat műszaki-tudományos megalapozását mindig egy speciális hatóságnak kell előkészítenie, ami a minősített létesítmények esetében a regionális ipari, kutatási és környezetvédelmi igazgatóság (DRIRE, Direction Régionale de l' Industrie, de la Recherche et de l' Environnement), egyéb esetekben pedig a regionális környezetvédelmi hatóság (DIREN, Direction Régionales de l' Environnement). E speciális szerv az ügyben keletkezett állásfoglalások beérkezését követően, a környezetvédelmi előírások alapján, jelentést készít a kérelemről és a meghallgatás eredményeiről, majd elkészíti a határozat tervezetét, beleértve az esetleges feltételeket is. Elvégzi tehát a hatásvizsgálat értékelését, mégpedig pusztán szakmai alapon, elsősorban a BATNEEC elvének figyelembe vételével.⁷²

Ezután kerül sor az egészségügyi tanács (Conseil départemental d'hygiène) állásfoglalására. Ennek tagjai a helyi hatóságok, az érintett települések, a helyi környezetvédelmi mozgalmak, az ipari és kereskedelmi kamara képviselői, valamint orvosok és gyógyszerészek, ülésén a prefektus elnököl, a kérelmező itt is kifejtheti álláspontját.⁷³

Ezt követően hozza meg a prefektus az eljárást lezáró határozatot. A prefektus széleskörű mérlegelési joggal bír, arra is jogosult, hogy a normatív környezethasználati előírásokat az adott létesítmény vonatkozásában módosítsa,

⁷⁰ Kolter, hiv. mű 124.o.

⁷¹ Kolter, hiv. mű 125.o.

⁷² Kolter, hiv. mű 127.o.

⁷³ Roef, hiv. mű, 724.o.

konkretizálja⁷⁴. A döntését meg kell indokolnia, de a Khv figyelembe vételére vonatkozóan nincs kötelezettsége.⁷⁵ Döntése csak akkor kötött, ha az egészségügyi tanács állásfoglalása negatív, vagy ha a kérelem benyújtására már a létesítmény üzembe helyezése után került sor. Ilyenkor a kérelmet el kell utasítania.

A prefektus döntésének politikai színezete is van. A nagyobb létesítményeknél tekintettel van foglalkoztatáspolitikai és infrastruktúrális érdekekre is. Franciaországban a hatóságok egyébként is az állami gazdaságpolitika megvalósítóiként illetve a műszaki fejlődés elősegítőiként lépnek fel, ami a vállalkozásokkal való szoros (adott esetben a követelmények meghatározására is kiterjedő) együttműködést tételez fel.⁷⁶ Ezek is okai annak, hogy környezetvédelmi okokból történő elutasításra eddig csak kisebb létesítmények esetében került sor.

A francia engedélyezési eljárás legfőbb mércéje a határozat célszerűsége.⁷⁷ A jogszabályi keretek között olyan döntést kell hozni, ami a kérelmező és a közösség érdekeit egyesíti.

A prefektus széles szankcionálási lehetőségekkel rendelkezik, visszavonhatja az engedélyt, magas összegű bírságot szabhat ki és büntető eljárást is indíthat. A gyakorlatban azonban (a hatóságoknak az érintett létesítmények nagy számából adódó rendkívüli leterheltsége miatt) alig kerül sor ellenőrzésre. Vagyis, ami első látásra pozitívnak tűnik, hogy a francia Khv-szabályozás nagyszámú létesítménytípusra terjed ki, az a végrehajtást szemlélve negatívumként értékelendő.⁷⁸

c) *Hollandia*

A környezetvédelmi engedélyeket a községek, Khv-köteles létesítmények esetében azonban a tartományi hatóságok⁷⁹ adják ki, tehát a Khv

⁷⁴ A miniszter által többnyire ágazati jelleggel meghatározott környezetvédelmi előírásoktól felfelé és lefelé is eltérhet, a konkrét körülmények függvényében., vö.: Röckinghausen, Marc: Integrierter Umweltschutz im EG-Recht – Der Begriff des integrierter Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998, (Umwelt- und Technikrecht, Bd. 44), 20.o.

⁷⁵ Kolter, hiv. m. 127-128.o.

⁷⁶ Steinberg, Zulassung, 213.o.

⁷⁷ Ladeur, Karl-Heinz: Die Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung in nationales Recht und ihre Koordination mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht: Das Beispiel Frankreichs und Deutschlands, zugleich ein Beitrag zur Bedeutung der richtlinienkonformen Auslegung, UPR 1996/11-12, 424.o.

⁷⁸ Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik: Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union, Nomos Verl.-Ges., Baden-Baden, 1996, , 80.o.

⁷⁹ Gedeputeerde Staten, Id. Breuer, Rüdiger: Atom- und Immissionschutzrecht auf unterschiedlichen Wegen – Vergleichende Betrachtungen zum deutschen, französischen und niederländischen Recht, in: Jarbuch des Umwelt- und Technikrechts 1992, UTR Bd. 17, 196.o.

lefolytatása mindig a tartományi hatóságok feladata. Ezalól a Rajna-torkolat vidéke kivétel, ahol a környezet nagyfokú terhelése és érzékenysége miatt sajátos hatásköri és illetékességi szabályok érvényesülnek. Itt a Rajnai Környezeti Ügynökség⁸⁰ jár el, nem pusztán jogalkalmazóként, hanem stratégiai szerepkörben. Az engedély koncentrált, egyedül az építési engedélyt illetve a szennyvízbevezetési engedélyt nem helyettesíti, de a környezetvédelmi kódex tartalmaz előírásokat arra vonatkozóan, hogy az egyes engedélyező hatóságoknak eljárásuk során együtt kell működniük.⁸¹ Ez az előírás megfelel az IPPC-irányelv követelményeinek.

A holland Khv-ban fontos az ún. (nemzeti) Khv-bizottság részvétele⁸², amely a hatóság tanácsadó testületeként működik. Ennek több mint kétszáz, különböző szakterületeket képviselő tagja egyetemeken, kutatóhelyeken, környezetvédelmi vállalkozásoknál vagy épp állami hivatalokban dolgozik, és egy-egy konkrét Khv kapcsán ad hoc munkacsoportok formájában tevékenykedik. Munkájuk alapelve a szakértelem és a függetlenség.⁸³ A bizottság állásfoglalásainak kötelező ereje nincs, a határozat esetleges bírói megtámadása esetén azonban elsődleges bizonyítékkul szolgálnak. A gyakorlatban a hatóságok negymértékben támaszkodnak a bizottság munkájára, mindig megőrizve azonban saját, gyakran a bizottságnál is kritikusabb arculatukat.⁸⁴

A közérdek hordozóiként az eljárásba végig be kell vonni a környezetvédelmi illetve a mezőgazdasági minisztérium helyi szerveit, valamint a telephely és a szomszédos települések önkormányzatait.

Hollandiában is előfordulhat, hogy az állami beruházások vonatkozásában a hatóságnak két, elvileg egymással konkuráló érdeket kell érvényesítenie. Egyszerre kell törekednie a tervek minél olcsóbb és gyorsabb megvalósítására és a környezet lehető legnagyobb kíméletére. A holland hatóságok az esetleges kritikákat átlátható, pontos működéssel igyekeznek elkerülni. Ilyen esetekben kiemelt jelentősége van az eljárás többi résztvevője által gyakorolt külső kontrollnak.

Néhány év óta tendencia, hogy a tervezett létesítmény jelentőségének, méreteinek megfelelő, egyediesített, vagyis méretre szabott Khv-t folytatnak

⁸⁰ DCMR, Milieudienst Rijnmond, Rotterdam székhellyel, Richert, Wolfgang: Die Umweltverwaltung in den Niederlanden: Über die Arbeit des Umweltdienstes Rheinmündung, ZUR 6/1995, 305.o.

⁸¹ Van Buuren, Peter: Harmonisierung und Kodifizierung der Umweltgesetzgebung in den Niederlanden und Deutschland, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, UTR Band 27, v. Decker, Heidelberg, 1994, 221. és 225.o.

⁸² Landel, hiv. mű, 58.o., Cupei, hiv. mű, 77.o.

⁸³ Magyar Emőke -Szilágyi Péter -Tombácz Endre: Hatásvizsgálat, felülvizsgálat, KJK, Budapest, 1997, , 70.o.

⁸⁴ Kolter, hiv. munka 104.o.

le.⁸⁵ Ezzel igyekeznek a ténylegesen fontos, valós problémákat előtérbe állítani. Együttal ily módon a Kht elkészítése illetve a Khv kevesebb időt vesz igénybe, olcsóbb, a hatóság és a nyilvánosság számára is könnyebben áttekinthető.

A nyilvánosság (lakosság) ügyfél jogokkal Hollandiában sem rendelkezik, a részvétel célja az eljárás átláthatósága és a döntés elfogadottsága mellett elsődlegesen a hatóság információszerzése.⁸⁶

A holland hatóságok nem elsődlegesen a normatív környezetvédelmi előírásokra figyelemmel értékelik a vizsgálat eredményeit. A törvényi szttenderdek is fontosak, megadják a Khv kereteit, de az értékelés középpontjában az a törekvés áll, hogy a Khv céljának és a vizsgálatok során tapasztaltaknak megfelelően a projekt környezeti következményeit – a normatív követelmények szintjén túlmenően is – a lehető legkisebbre korlátozzák. Ez az ún. ALARA-elv (as low as reasonably achievable - So niedrig wie vernünftigerweise durchführbar).⁸⁷

Hollandiában a Khv hatása gyakran nem mutatható ki egyértelműen a határozatban, ami azonban éppen hogy a Khv céljából következik: a környezeti hatások feltárása még a tervezés szakaszában történjen, amikor még lehetőség van az elképzeléseknek a környezeti követelményekhez igazítására. Mivel a beruházó célja az, hogy engedélyhez jusson, igyekszik megfelelni ennek az igénynek. Csak ha ez nem sikerül, akkor szab feltételeket a hatóság, és csak ha a normatív keretekkel is ellentétes a terv, fogja a hatóság a kérelmet elutasítani.

A Khv eredményének figyelembe vétele körében a hatóságnak arra is lehetősége van, hogy a kérelmet valamennyi törvényi követelmény teljesülése esetén is elutasítsa. Erre azonban ritkán kerül sor, és nem csak az indokolási kötelezettség miatt, hanem azért, mert a Khv célja nem a beruházások megakadályozása, hanem a tervezés során történő optimalizálása.⁸⁸

A Khv-re vonatkozó törvényi előírások szerint a hatóság határozatában köteles felállítani egy ún. felülvizsgálati programot, amelynek alapján követi a létesítmény tényleges környezeti hatásait. Ezzel az (evaulációs) eljárással megállapítható a Khv prognózisainak helyessége. A programban rögzíteni kell, hogy mely környezeti hatásokat és mikor kell újból megvizsgálni. A felülvizsgálatról jelentést kell készíteni, amit ugyancsak nyilvánosságra kell hozni. Ha kiderül, hogy a tényleges hatások az előzetesen kalkuláltaknál erőteljesebbek, a hatóság intézkedéseket írhat elő, feltételeket szabhat a további működéshez.

⁸⁵ Kolter, h. m. 106.o. („UVP nach Mass“)

⁸⁶ Kolter, 108.o.

⁸⁷ Kloepper, hiv. mű, 103.o. Ez az angolszász eredetű mérce irányadó a normatív és az egyedi határértékek meghatározásánál is, Röckinghausen, hiv. m. 18.o.

⁸⁸ A stratégiai döntéseket is hozó hatóságok működésének ezen kívül alapelve a konszenzusra való törekvés. vö.: Richert, hiv. munka, 306.o.

d) Nagy-Britannia

Az integrált szennyezés-megelőzés megvalósítására az Egyesült Királyságban 1990-től történtek intézkedések, elsősorban az európai környezetminőségi normák betartásának érdekében. Németország már 1974-ben létrehozta a maga immissziós jogi követelményrendszerét, így e téren a szigetországnak közel húszéves lemaradást kellett behoznia⁸⁹. Első lépésben a hatósági hatáskörök fokozatos összevonására, majd ezután a különböző környezeti érdekeknek a döntéshozatali eljárásban való materiális integrációjára került sor⁹⁰.

Az integrált szennyezés-ellenőrzés (Integrated Pollution Control, IPC) rendszerében a földet, a vizet és a talajt érintő szennyező-anyagkibocsátásokat vizsgálják. Az integrativitás korlátja, hogy az engedélyező hatóság (a HMIP, Her Majesty's Inspectorate of Pollution) a hulladékgazdálkodási kérdésekbe nem szólhat bele⁹¹. Az IPC szerinti engedély nem mentesít az építési engedély megszerzésének kötelezettsége alól, és a környezeti hatásvizsgálatot sem az IPC-engedélyezésben, hanem az építési engedélyezési eljárásban folytatják le. Ha a létesítmény nem jár jelentős környezeti kockázattal, engedélyezését a helyi hatóság végzi, amely tulajdonképpen csak a levegőtisztaság-védelem kérdéseit vizsgálja.⁹²

Az IPC rendszere alá egyes olyan ipari létesítmények tartoznak, melyek meghatározott termelési folyamatai során meghatározott anyagok kerülnek feldolgozásra vagy ilyenek keletkeznek. E technológiák és anyagok listáját egy a Környezetvédelmi Törvény (Environmental Protection Act, EPA 1990) alapján kibocsátott rendelet tartalmazza. Az érintett létesítmények engedélykötelesek. (Az engedély iránti kérelem maga jelentős illetékkel terhelt és ismert az éves licencia-illeték is, amelyet minden engedélyezett üzem fenntartója fizet, a felügyeletet ellátó szerv ezekből biztosítja tevékenysége feltételeit.) Alkalmazzák az eljárás során a magyar szakhatósági közreműködéshez hasonló együttdöntési rendszert⁹³.

⁸⁹ Az angol IPC lényegében az ipari létesítményekről szóló 84/360 sz. irányelv tagállami végrehajtását jelenti, erre az irányelvre pedig döntő hatással volt a német környezetvédelmi (immissziós) jog. E logikai kör persze, mint látni fogjuk, nem jelenti a szabályozási eltérések kizárását. Koch, Hans-Joachim - Jankowski, Klaus: Die IVU-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlageneingangsrecht?, ZUR 2/1998, 57.o.

⁹⁰ Jankowski, Klaus: Eine Einführung in das System der Integrated Pollution Control im Englischen Umweltrecht, NuR 1997/3, 113.o.

⁹¹ ld. Jankowski hiv. tanulmányát, 119.o.

⁹² Local Authorities Air Pollution Control, LAAPC, vö.: Röckinghamen, 22-23.o., Wagner, Olav A.: Die umweltrechtliche Anlagenaufsicht in England und Wales (Integrated Pollution Control), VVW Karlsruhe, 1996, 57.o.

⁹³ Jankowski, h. m. 118.o.

A nyilvánosság bevonása kétszeresen is biztosított, egyrészt a kérelemről és mellékleteiről a helyi fórumokon hirdetményt kell közzétenni, amire a lakosság beadványokat nyújthat be, másrészt a teljes eljárási dokumentációt archiválják és bárki számára hozzáférhetővé teszik. Az engedély a működés feltétele, kiadása tekintetében a hatóságnak mérlegelési joga áll fenn, amelynek keretében elsősorban azt vizsgálja, hogy a kérelmező képes lenne-e teljesíteni a hatósági feltételeket⁹⁴. Az engedély tartalmát a hatóság szabadon határozza meg, normatív rendelkezések híján maga döntve az egyes érdekek közti prioritásokról. Csupán elvi szintű megkötések érvényesülnek: biztosított legyen a határértékek betartása, a nemzetközi kötelezettségekkel való összhang, illetve a miniszter egyes engedélytípusokra vonatkozóan további feltételeket rögzíthet.

A legfontosabb általános követelmény a BAT betartása, alkalmazása. Ezen túlmenően illetve ezek érdekében a hatóság bármilyen feltételt megszabhat, az angol igazgatási jog hagyományos elveinek (mint a rugalmasság, az együttműködés és a gyakorlatiasság) megfelelően azonban iparbarát beállítódottságúak és mindig meg fogják találni az engedély kiadásának útját (mint ahogyan a környezethasználók is törekednek a hatóságokkal való jó viszony fenntartására). Lehetséges ún. keretengedély kiadása, ami azt jelenti, hogy a megadott paramétereken belüli üzemmódosításhoz nem szükséges az engedély módosítása.

A hatóság a későbbiekben az engedélyt hivatalból bármikor módosíthatja, négyéves felülvizsgálati kötelezettsége van.⁹⁵ Ennek során figyelembe veszi az adott ipari tevékenység BAT-ja terén elért újabb tudományos-technikai eredményeket. Ha az engedélyes kéri a módosítást, lényegi változtatás esetében (vagyis, ha a kibocsátások módosulása várható és a hatóság nincs meggyőződve arról, hogy azzal nem járnak együtt jelentős környezeti károk) az engedélyezési eljárás menetének megfelelő módosítási eljárást kell lefolytatni. Szükség esetén a hatóság leállíthatja az üzem működését, (kártalanítási kötelezettség nélkül) visszavonhatja az engedélyt, mindenfajta ellenőrzési tevékenységet elvégezhet és (akár vállalkozás ellen is) büntető eljárást indíthat. A határozatok végrehajtására nincs saját közigazgatási jogi eszköz, ahhoz bírói határozatra van szükség.

Az engedély-köteles létesítmények listája a német immissziós vagy a francia engedélyezési jogénál jóval szűkebb. A ténylegesen kiadott engedélyek száma arra enged következtetni, hogy számos létesítmény működik engedély

⁹⁴ Szemben a német joggal, ahol a törvényes feltételeknek megfelelő kérelmezőnek alanyi joga van az engedélyre. Ez a szabály Németországban az utak és atomerőművek esetében nem érvényesül, vö.: a Khv német modelljénél az immissziójogi engedélyről írtakat és Bender, Bernd: Umweltrecht, Grundzüge des Öffentlichen Umweltrechts, 3. Auflage, C.F.Müller, Heidelberg, 1995, , 88.o.

⁹⁵ Röckinghausen, hiv. munka 23-24.o.

nélkül. Ráadásul az angol jog tartalmaz egy bagatell-klauzulát, amely szerint a csekély kibocsátású létesítményekre a szabályozás nem terjed ki. (Az uniós követelményeken túlmenően) Nincsenek kötelező határértékek⁹⁶, aminek révén ugyan rugalmasabb a környezethasználatokba való állami beavatkozás, de a megelőzés és az elővigyázatosság elve is kevésbé érvényesíthető⁹⁷. A tényleges hatósági vizsgálatot (akárcsak a hatás- illetve felülvizsgálatot) gyakran csak az engedély vagy az engedély kiadása vagy módosítása után végzik el, ezért a kontinentális aktustani felfogástól eltérően az IPC-engedély csupán a folyamatos hatósági felügyelet egyik lépése. Ez az eljárás gyorsasága szempontjából (az egyébként túlzottan hosszú német eljáráshoz képest) előny, de a nyilvánosság és a szakhatósági közreműködés érvényesülése szempontjából hátrány.

A Khv hatókörét tekintve jellemző, hogy míg az irányelv szerint minden, a mellékletekben szereplő létesítmény Khv-köteles lehet, addig a britek a szabályozást eleve csak azokra a létesítményekre terjesztették ki, amelyekhez saját szabályaik szerint engedélyre van szükség. Ez önmagában véve nem feltétlenül rossz megoldás, de ezek a szabályok az engedélyeztetési kötelezettség alól számos kivételt ismernek, mint pl. a királyi család beruházásai, számos mezőgazdasági ill. erdészeti létesítmény, és egyes ipari területeken tervezett beruházások.⁹⁸

A Khv-rendeletek hatályát tovább vizsgálva a kérelmezőnek lehetősége van arra, hogy projektjét részletekre bontva engedélyeztesse, anélkül, hogy az egész létesítmény átfogó vizsgálatára kerülne sor. A beruházónak így módon csak akkor kell Khv-val számolnia, ha a létesítmény valamely eleme engedély-köteles, egyébként, illetve a többi rész tekintetében nem kell Khv-t lefolytatni.⁹⁹ A vizsgálatok terjedelmének kijelölésében a kérelmező és a hatóság közti egyeztetésnek van jelentősége

A Nagy-Britanniára jellemző, a hatóságok és a beruházók közötti nagyfokú együttműködési készség miatt nem jellemző, hogy a hatóságok utólagos ellenőrzéseket folytatnának vagy azok alapján működési feltételeket szabnának.

e) Németország

Németországban létezik egy önálló, kvázi környezetvédelmi engedélyezési rendszer, az ún. immisszióvédelmi engedélyezés, de a környezetvédelem szempontjait emellett más eljárásokban is figyelembe veszik.

⁹⁶ A környezeti ügyekért felelős miniszter rendeleti úton meghatározhat ugyan határértékeket, de e lehetőséggel csak az uniós kötelezettségek teljesítésére él. Ld. Röckinghausen, h. m. 24.o. E határértékek kötelező jellege is azonban komoly kritika tárgyát képezi, ld. a következő jegyzetet.

⁹⁷ Masing, hiv. mű 552-553.o., és Wagner hiv. munka 289.o.

⁹⁸ Az engedélyeztetési kötelezettség alóli kivételekre ld. Wagner kritikáját, hiv. mű 288-292.o.

⁹⁹ Kolter többször is hiv. m., 89.o.

A Khv- eljárás a korábbi engedélyezési eljárásokba integrálódik, melyek közül kiemelkedik az immisszióvédelmi tv. (BImSchG, Bundesimmissionschutzgesetz)¹⁰⁰ és az útügyi tv. (FStrG, Fernstrassengesetz) szerinti engedélyezés¹⁰¹, amelyek gyakorlatilag az engedélyköteles létesítmények legnagyobb részét átfogják.

Az immissziójogi engedély mellett a beruházónak adott esetben más (pl. vízjogi)¹⁰² engedélyt is be kell szereznie, vagyis itt nem beszélhetünk teljes eljárásjogi integrációról. Részlegesen érvényesül eljárásjogi integráció annyiban, amennyiben a többi (természetvédelmi, építési¹⁰³, erdészeti, iparigazgatási stb.) engedélyt és jóváhagyást viszont (gyakorlatilag a magyar szakhatósági közreműködés formájának megfelelően)¹⁰⁴ magába olvasztja. Az utak esetében viszont egyetlen, teljes mértékben koncentrált engedélyezésről beszélhetünk.

Abban az esetben, ha nem érvényesül eljárásjogi integráció, mert pl. nem szükséges immissziójogi engedély, de van Khv-kötelezettség (vízhasználatoknál, illetve általában a nem létesítményhez kötött tevékenységeknél), akkor a Khv lefolytatására az adott tartománynak ki kell jelölnie egy felelős hatóságot (federführende Behörde)¹⁰⁵, amely lefolytatja a Khv-t, illetve biztosítja a különböző hatóságok közötti együttműködést. E hatóság a többi hatáskörét nem vonhatja el, nem prejudikálhatja azok döntését,

¹⁰⁰ Ez egy kvázi környezetvédelmi törvény, amelybe a Khv-ról egy külön fejezetet iktattak (ugyanaz a helyzet a bányatörvény és az építésügyi tv. esetében is, míg pl. a vízügyi tv. csak utal az UVPG-re, 7. és 9. §§). E fejezet rendelkezései gyakorlatilag teljes mértékben kizsárolják az UVPG szabályainak formális érvényesülését. Az említett fejezet azonban csak 1992-ben lépett hatályba, vagyis az e tv. szerinti eljárásokban az irányelv követelményei csak további két éves késedelemmel valósulhattak meg.

¹⁰¹ A fenti megkülönböztetés mögött egy egyszerűsítés áll. Voltaképpen a tárgyi hatályban megmutatkozó eltérés egy koncepcionális különbséggel kapcsolódik egybe, ami a magyar jogrendszerrel teljességgel idegen, ezért nehezen megvilágítható. A két alapvető (de nem egyedül!) engedélytípus a (die Immissionschutzrechtliche) Genehmigung és a Planfeststellung (ami pedig valójában nem csak utak esetében, de pl. az atomerőművek esetén is használatos). ld. mások helyett is: Schmidt-Preuß, Matthias: Der Verfahrensrechtliche Charakter der Umwelteinverträglichkeitsprüfung, DVBl 15. Mai 1995, 493.o. Álláspontom szerint a szó szerinti fordítás: engedély – jóváhagyás nem alkalmas a különbségek érzékeltetésére.

¹⁰² Rebentisch, Manfred: Die immissionschutzrechtliche Genehmigung - ein Instrument integrierter Umweltschutzes?, NVwZ 1995/10., 953.o, vö.: BImSchG 13. §, további kivétel még a bányaműszaki terv jóváhagyása és az atomenergiával kapcsolatos engedélyek

¹⁰³ Természetesen csak akkor, ha immissziós és építési engedély is szükséges. Ennek érdekessége, hogy ez adott esetben nem Genehmigung, hanem Planfeststellung. Az immissziós törvény ezirányú módosítása egyéb körülményekkel (pl. hogy a hulladékkezelők létesítése ma már részben Planfeststellung-ot, részben immissziós engedélyt igényel) együtt abba az irányba hat, hogy a két engedélytípus közt egyre kevesebb a különbség. Vö. az immissziós jogi engedély kööttségével kapcsolatban elmondottakkal, ill. Steinberg, Zulassung, 217.o.

¹⁰⁴ Állásfoglalásukat kötelező kikérni, de az nem köti a felelős hatóságot. Bender, hiv. m., 370., 371.o.

¹⁰⁵ Ez lehet akár az iparigazgatási vagy a vízügyi hatóság is, Bajorországban pl. mindig a hierarchia legmagasabb szintjén álló engedélyező hatóság, ld. Schmidt-Preuß, hiv. m. 485.o.

de az értékelés és figyelembevétel alapjául szolgáló összefoglalót ez szolgáltatja számukra.

Németországban a (környezetvédelmi) engedélyezésnek sajátos jelentősége van, ezért az eljárási rend és az engedély jogi hatása is több országtól eltérően alakul.¹⁰⁶ Az engedély a német környezetjog legalapvetőbb eszköze. Érvényessége (szemben pl. a brit joggal) határidőhöz nem kötött, ami miatt szilárd állapotvédelmet biztosít a beruházóknak. Persze a vállalkozás lényege nem lehet egy állapot, a kor műszaki-tudományos követelményeit követni kell, a létesítmények, tevékenységek megváltoztatása pedig megint csak engedélyköteles. Minden esetre nagyobb a beruházási biztonság, de ennek ára a fokozottabb állami beavatkozás, a bonyolultabb eljárás. Másik következménye a határozatlan időre szóló engedélynek, hogy másképp alakul a beruházók és a hatóságok viszonya: kevésbé rugalmas, mint pl. a brit rendszerben, ahol a pontszerű beavatkozás helyett egy folyamatról beszélhetünk. Az engedély egyfajta állami szavatosság (szemben a brit vagy a francia joggal), melynek jegyében pl. károkozás, szomszédjogi viták esetén nem az üzemeltető-beruházó perelhető rendes bíróság előtt, hanem csak az engedélyező határozat támadható meg a közigazgatási bíróság előtt.¹⁰⁷ (Az állam tehát felelősséget visel, de csak olyan tevékenységekért, melyekre befolyással van.)

A német környezetvédelmi igazgatási jog a '90-es évek elején rendkívül összetett, áttekinthetetlen normatömeg volt, ami érzékelhetően nehezítette a beruházások megvalósítását. Emiatt egyrészt a befektetések száma alacsony volt, hiszen ugyanakkor az EU többi országában egyszerűbb feltételekkel lehetett engedélyhez jutni, másrészt pedig ez a német újraegyesítést követően a keleti tartományok infrastrukturális felzárkózásának akadályává vált. A beruházások feltételeinek javítása érdekében a német jogalkotó számos olyan törvényt¹⁰⁸ fogadott el, amely az eljárások egyszerűsítésére, gyorsítására irányul. E jogalkotási tendencia alapján véve az eljárásban való részvételi jogokat, a jogvédelmi lehetőségeket és a környezeti követelményeket csökkenti,¹⁰⁹ a Khv tekintetében pedig a jogintézmény szabályozásának színvonalát rontja, kérdésessé téve, hogy az megfelel-e az uniós irányelv követelményeinek.

¹⁰⁶ Ez többek közt azzal is jár, hogy az eljárások időtartama a többi tagállamhoz képest hosszú, ld. Steinberg, Zulassung, 210.o. A BImSchG 10.§ (6a) bek. szerint az eljárási határidő hét hónap, amely három hónappal meghosszabbítható. Így az eljárás egy évet is, de az utak esetében akár évtizedet is igénybe vehet.

¹⁰⁷ Steinberg, Zulassung, 212-213.o.

¹⁰⁸ pl. tv. az engedélyezési eljárás egyszerűsítéséről (Planungsvereinfachungsgesetz, 1993), a BImSchG módosítása (1993), a beruházások támogatásáról szóló tv. (Investitionsförderungsgesetz, 1993), az engedélyezési eljárás gyorsításáról szóló tv. (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, 1996), stb.

¹⁰⁹ Erbuth, Wilfried: Umweltrecht im Gegenwind: die Beschleunigungsgesetze, Anmerkungen rechtlicher, rechtsetzischer und rechtspolitischer Herkunft, JZ 10/1994, 477.o.

A vizsgálatok körének meghatározásában (mint ahogy az eredmények összefoglalásában és értékelésében is) mindezek ellenére a hatóság a közhatalom birtokosaként jár el, szó sincs a brit vagy a francia típusú együttműködésről.¹¹⁰

Elvileg nem kizárt annak a lehetősége, hogy közberuházások esetén a beruházó és az engedélyező egy ugyanazon szerv legyen.¹¹¹

Az engedélyezésnek feltétele, hogy a kérelmező és a hatóság megállapodjon az ún. kiegyenlítő, semlegesítő intézkedésekben (pl. zajvédő berendezés elhelyezése, új erdő telepítése.) A Khv eljárési szabályai között Németországban is a döntés információs megalapozását illetve az esetleges sérelmek kiküszöbölését szolgálják a nyilvánosság részvételére vonatkozó előírások. A BImSchG szerinti eljárásban ezért bárki, míg az útvonalmeghatározási eljárásban az érintettek vehetnek részt.

A kifogások előterjesztésére előírt határidő elmulasztása jogvesztéssel jár, bár a hatóság elkésett kifogásokat is megvizsgálhat. E jogvesztésnek két formája ismeretes: formális kizárás (preklúzió) alatt azt értik, ha a jogvesztés csak az államigazgatási eljárásban érvényesül, míg a materiális kizárás azt jelenti, hogy az adott jog immár bírói úton sem érvényesíthető. Utóbbi jelentősége az, hogy nagyobb jogbiztonságot nyújt a beruházó részére. A határozathozatal szempontjából fontos különbségek adódnak a különböző eljárásokban. Egyrészt abból fakadóan, hogy az immissziójogival szemben az útvonalengedélyezési eljárás koncentrált, tehát itt mindig csak egy határozat születik. Másrészt itt a figyelembevételnek, és ezzel a voltaképpeni Khv-nak a nagyobb hatósági mérlegelési szabadságból következően nagyobb súlya van. A BImSchG (6.§ (1) bek.) ugyanis megköti a hatóság kezét: ha a kérelmező a törvényi előírásokat teljesíti, tőle az engedély nem tagadható meg.¹¹² Az ily módon kötött döntés persze a gyakorlatban közelít a mérlegelés alapján hozott döntéshez, mivel az említett törvényi feltételek egyre több határozatlan jogfogalmat tartalmaznak (pl. jelentős hatás, káros következmény).¹¹³

Bizonyos körülmények esetén a hatóság a Khv lezárulása előtt engedélyezheti egyes beruházási fázisok elvégzését: ha az engedély kiadása valószínűsíthető, erre közérdekből van szükség és ha a beruházó vállalja, hogy ha végül mégsem kapna engedélyt, teljes felelősséget visel (helyreállítás, esetleges kártérítés).¹¹⁴ A bírói gyakorlat szerint ez a lehetőség kivételes és csak a lakossági kifogások megtétele után lehet vele élni.

¹¹⁰ vö. többek közt: Hendler, Reinhard: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland, in: Czechowski, Pawel - Hendler, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung..., (további adatok az 5. Jegyzetben) 22, 30.o.

¹¹¹ Ilyen pl. a Hesszeni Útügyi Főhatóság

¹¹² Schmidt, Reiner: Einführung in das Umweltrecht, 4. Auflage, C.H.Beck, München, 1995, 16.o.

¹¹³ Bechmann-Jörissen, h. m. 165.o., Koolter, h. m., 71.o.

¹¹⁴ Hoffmann-Riem, hiv. m.614.o.

f) Magyarország

1995. december 19. óta a hatályos joganyagot a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény, (Kvt) VII. fejezete és a környezeti hatásvizsgálat elvégzéséhez kötött tevékenységek köréről és az ezzel kapcsolatos hatósági eljárás részletes szabályairól szóló 152/1995. (XII. 12.) Korm. r. (Khr) jelentik.

Mint a Khv európai szabályozásáról szóló részben bemutattam, az irányelv szabad kezét engedett a tagállamoknak a Khv eljárásba illesztése terén, csupán azt kikötve, hogy a Khv-kötelezettség járjon együtt engedélyeztetési kötelezettséggel, illetve hogy a Khv eredménye figyelembe vételének adottak legyenek a feltételei. A figyelembe vétel nem jelenti azt, hogy a hatások értékelése köti az engedélyező hatóságot.

Ehhez képest a magyar megoldásban a Khv alapján adják ki a környezetvédelmi engedélyt. A Khv a környezetvédelmi hatóságot köti. Lényegtelen, hogy a többi engedélyezési eljárásban figyelembe kell-e venni a Khv eredményét¹¹⁵, mert a tevékenység egyetlen jogszabályban megkövetelt engedély hiánya esetén sem kezdhető meg.¹¹⁶ A környezetvédelmi engedély és a Khv egymást feltételezik (Kvt 66.§ (1) bek. a) pont), tehát az EU-irányelv követelménye is azt jelenti, hogy környezetvédelmi engedély nélkül az adott tevékenységek nem kezdhetők meg. Ezzel a megoldással a Khv a magyar jogrendszerben sokkal erősebb pozíciót tölt be az irányelv által előírányzott minimálisnál.¹¹⁷

A Kvt a hatásvizsgálati eljárást ketté bontja, egy előzetes és egy részletes szakaszra. Elvileg az előzetes Khv feladata lenne kiszűrni a lehetséges helyszíni és technológiai alternatívák közül a környezetvédelmi szempontból legmegfelelőbbet, a legjobb elérhető megoldást, a gyakorlatban azonban az alternatívák bemutatása általában elmarad.¹¹⁸

¹¹⁵ Ami közvetve többnyire ugyancsak megvalósul, tekintve, hogy a többi engedélyezési eljárásban a környezetvédelmi felügyelőség szakhatóságként vesz részt. Az épített környezet védelméről szóló tv. (37.§) azzal kerüli el ezt a felesleges eljárási megkettőződést, hogy kimondja: az építési engedély egyben szakhatósági engedélynek is minősül. Célszerű lenne hasonlóan rendelkezni a környezetvédelmi engedélyről is.

¹¹⁶ A Kvt 66. § (1) bek. a) pontja emellett kimondja a környezetvédelmi engedély elsőlegességét. Az 1993-as ideiglenes szabályozás e tekintetben még nem volt egyértelmű, vö.: Bándi Gyula: Tanulmányok az Európai Közösség környezetvédelmi joganyaga és a magyar szabályozás harmonizációjáról, Összefoglaló, EMLA, Budapest, 1994, 11.o. Az építési engedély vonatkozásában: Balogh Árpád (szerk.): Az önkormányzatok környezetvédelmi feladatai (tanfolyam-anyag), Felső-Tiszavidéki Környezetvédelmi Felügyelőség, Nyíregyháza, 1996, 27.o., Bánkúti Antal - Bándi Gyula - Dócsné Balogh zsuzsanna - Szalay Éva - Kurucz Mihály - Kovács Anna - Mladoniczki Mihály: Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv, KJK, Budapest, 1999, 143.o.

¹¹⁷ velem egyezően ld. Magyar-Szilágyi-Tombác, hiv. mű 68.o., Bándi Gyula: Az Európai Közösségek környezetvédelmi jogalkotása és a magyar jogrendszer, in: Nyugat-európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében, ELTE, Budapest, 1994, 194.o.

¹¹⁸ Magyar-Szilágyi-Tombác, h. m. 103.o.

Sajátosan alakul a környezetvédelmi engedélyezésben a szakhatóságok közreműködése. Szükségképpen részt vesz a nemzeti park igazgatóság és az ÁNTSZ illetékes intézete. Csak a meghatározott szakkérdések felmerülése esetén, azokra kiterjedően kell bevonni pl. az állami erdészeti szolgálatot, a vízügyi igazgatóságot, a növény-egészségügyi és talajvédelmi állomást. A szakhatóságok egy adott létesítmény, tevékenység engedélyeztetése kapcsán (sok esetben feleslegesen) többször is eljárnak. E jogi rendezés hibájaként róható fel továbbá az, hogy az érintett eljárások jelentős részében a szakhatóságok speciális szakértelme nem érvényesül, hiszen ugyanazon tárgyban, ugyanazon normák alkalmazásával járnak el, mint a környezetvédelmi felügyelőség.¹¹⁹

A szakhatósági közreműködés a magyar felfogásban azt jelenti, hogy az állásfoglalások az engedélyező hatóságot kötik: ha bármely szakhatóság elutasító állásfoglalást hoz, az engedély nem adható ki. Ez első ránézésre az uniós irányelvnél szigorúbb szabályozásnak tűnik, mivel az irányelv csupán az érintett hatóságok bevonását, a velük való konzultációt írja elő (6. cikkely (1) bek.). Valójában azonban nem ez jelenti a szigorúbb követelményt, hanem az a tény, hogy a Khv-t környezetvédelmi hatóság folytatja le, veszi figyelembe. Az irányelv ugyanis abból indult ki, hogy a tagállamok legtöbbszörében nem környezetvédelmi hatóság lesz az alaphatóság, ezért szükséges bevonni a környezetvédelemmel foglalkozó hatóságokat. Az, hogy Magyarországon a környezetvédelmi hatóság mellett környezetvédelmi szakhatóságok vannak, az egy másik problémakör, ami a hatáskörök koncentrálásával kapcsolatos.

A felügyelőség a kérelmet, illetve a Kht-t megküldi az érintett önkormányzatok jegyzőinek, akik azokról hirdetményt kötelesek kifüggeszteni. A kifüggesztés időtartama (30 nap) alatt bárki írásos észrevételt tehet a Kht tartalmára, a telepítés helyére vonatkozó esetleges kizáró okokra, a részletes Kht szükségességére, illetve szempontjaira. A felügyelőség a „lényeges” észrevételeket érdemben köteles megvizsgálni (Khr 7-8. §§).

A Khv szükségképpen, vagyis előzetes szakaszában a felügyelőség (a kérelem, a hozzá csatolt Kht illetve a szakhatóságok és az állampolgárok írásbeli állásfoglalása alapján) háromféle döntést hozhat.¹²⁰ Abban az esetben, ha a kérelem megalapozott és nem szükséges részletes Khv-t lefolytatni, úgy kiadja az engedélyt. Utóbbi esetben a Khv közösségi szabályozásának fogalmi körében valójában arról van szó, hogy a hatóság eltekint a Khv alkalmazásától. Amennyiben vitatott, részletesebben elemzendő kérdések vetődnek fel (vagy ha a tervezett tevékenység nagyfokú környezeti kockázattal járna, vagy kedvezőtlen regionális vagy globális hatást váltana ki, illetve ha országhatárt érintő, jelentős hatása lehetséges, Khr. 10. §), úgy azok egyidejű megjelölése mellett a

¹¹⁹ Egerszegi, h. m. 509. o

¹²⁰ Fodor László - Prugberger Tamás: A környezetjog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései, KGI, Budapest, 1996, 191.o.

felügyelőség előírja a részletes Kht elkészítését. Ugyancsak így dönt, ha a kormányrendelet értelmében (ld. fent, a tevékenységek csoportosításánál) kötelező részletes hatásvizsgálatot tartani. A harmadik döntési alternatíva az elutasítás.

A részletes Kht-ról közérdekű összefoglalót is kell készíteni, amely megkönnyíti a laikus érdeklődők számára is az ügy áttekintését (Kvt 71. § és Khr 11-14. §§).

A társadalmi részvétel szabályai az előzetes Khv-tól eltérően alakulnak, közvetlenebbül érvényesülnek a demokratikus követelmények. A felügyelőség a kérelem, illetve a Kht beérkezése után a társadalmi részvétel, a döntés demokratikus megalapozása szempontjából legfontosabb eljárásjogi jogintézmény működését indítja el: közmeghallgatást, tárgyalást tűz ki. A környezetvédelmi felügyelőség az általa kitűzött időpontra és helyre hívja meg az érdekelt szakhatóságokat, az érintetteket (vagyis törvényi definíció szerint mindazon személyeket, szervezeteket, akik az adott hatásterületen élnek, illetve tevékenykednek), a kérelmezőt, illetve a részvételi szándékát korábban kijelentő környezetvédelmi társadalmi szervezeteket. Ugyancsak a felügyelőséget terheli az az előírás, amely szerint a fontosabb adatokat legalább egy (az érintett területen megjelenő helyi-, vagy országos) napilapban közzé kell tenni. A részvételi jog gyakorlóit két módon is kifejezésre juttathatják véleményüket, szándékukat: írásban a közmeghallgatás időpontjáig, illetve a jogintézmény alapsajátosságából kifolyólag magán a közmeghallgatáson, akár szóban, akár írásban. Az elhangzott álláspontok szerepe az eljárásban az informális társadalmi nyomás mellett annyi, hogy ha az ügy szempontjából lényegesek, úgy azokat érdemben meg kell vizsgálni, a határozat indoklásában azok figyelembevételéről, vagy éppen mellőzéséről nyilatkozni kell.¹²¹ A 172/1999-es rendelet 3. §-a ehhez még azt teszi hozzá, hogy az észrevételeket a felügyelőségnek a szakhatóságok bevonásával külön értékelni kell.

A részletes szakaszban a felügyelőség már csak kétféle döntést hozhat az ügy érdemében: az engedélyt kiadja, vagy a kérelmet elutasítja.

A Kvt a környezetvédelmi engedélyezési eljárás egyes elemeire az államigazgatási eljárás általános szabályaitól eltérő rendelkezéseket tartalmaz. Ezek közt szerepel az, hogy a határozat meghozatalára rendelkezésre álló határidő legfeljebb kilencven nap (91. §), ami az általános harminc napos határidőhöz képest jelentős eltérésnek mutatkozik ugyan, de több uniós tagállam (különösen Ausztria, Németország) nemzeti szabályaihoz képest rövid. Igaz, ezekben az országokban eljárási integráció érvényesül, vagyis nem csak környezetvédelmi szempontból történik az engedélyezés, így az több időt igényel. Ettől függetlenül is vannak azonban olyan érvek, megfontolások, amelyek a határidő rövidségét igazolják. Az első ezek közül az, hogy a Khv-nak

¹²¹ugyanott, 194.o.

a tervezés folyamatába kell illeszkednie. Ha a Khv során arra derül fény, hogy a beruházói elképzeléseket módosítani szükséges, az olyan időráfordítást igényel, amivel a jogalkotó nem számolt. A második érvet az ún. előzetes eljárás jelenti, amelyet a jelenlegi szabályozás nem megfelelően tartalmaz. Az európai példák azt mutatják, hogy az egész eljárás során gyakran épp az igényli a legtöbb időt (akár egy évet is).

A jogorvoslat tekintetében sajátos szabályok nincsenek, de ilyenekre nincs is szükség. A környezetvédelmi engedéllyel, illetve elutasító határozattal kapcsolatban bírói gyakorlat eddig nem alakult ki, mindössze egyetlen ügy került bírói szakba. Ennek során a Legfelsőbb Bíróság végzésében megerősítette az egyik megyei bíróság döntését, amely szerint a Khv az építési engedélyezési eljáráshoz tartozó, azt megelőző, különleges eljárás, ezért ellene jogorvoslatnak helye nincs.¹²² Nos, kétségtelen tény, hogy a Khv szabályozásában a Kvt és a Khr korántsem következetes, a Kvt 66. §-a alapján azonban egyértelmű, hogy a környezetvédelmi hatóság Khv-n alapuló határozata egy önálló engedély, egy államigazgatási határozat, amely ellen alkotmányos jog, hogy jogorvoslattal lehessen élni. A bírói állásfoglalás valószínűleg fatális félreértésen alapul és nem válik gyakorlattá.

Magyarországon is vannak előírások a felülvizsgálatra vonatkozóan, bár nem illeszkednek elég egyértelműen az engedélyezéshez. A nyugat-európai megoldásokkal összevetve a magyar felülvizsgálat a Kvt eredeti koncepciója alapján nem felülvizsgálat, vagyis nem a Khv megállapításainak, érvényességének az utólagos vizsgálata, hanem a már működő létesítmények valós környezeti hatásainak a vizsgálata, formalizált ellenőrzése volt. A felülvizsgálat tartalmi követelményeiről szóló 12/1996. (VII.4.) KTM rendelet 2. sz. melléklet 5) pontja azonban kimondta, hogy azokban az esetekben, amikor engedélyezett tevékenység felülvizsgálatáról van szó, a Khv előrejelzéseit össze kell vetni a bekövetkezett hatásokkal. Ezzel a felülvizsgálat (egyszerre valósítva meg a valódi felülvizsgálatot és az utólagos kontrollt) lényegében megfelel a legfejlettebb európai mintáknak. Azért csak lényegében, mert sajnos nem mindig kerül rá sor.¹²³

Az utólagos ellenőrzésre vonatkozó szabályokat a szakterületi (levegővédelmi, hulladékgazdálkodási, stb.) normák rendezik, amihez a Kvt annyit tesz hozzá, hogy az engedélyt a felügyelőség a körülmények lényeges

¹²²Fülöp Sándor, Lefokozták a környezetvédelmi államigazgatást, Zöld Jog, 1998/11-12, 11.o.

¹²³A felülvizsgálat nálunk egyrészt tényleg felülvizsgálatot, másrészt „utólagos hatásvizsgálatot” jelent. Ez utóbbi funkciója jelentőséget fog kapni az IPPC-követelményrendszer hazai bevezetésekor is, amikor a már fennálló létesítményeket kell majd utólag „megfeleltetni”. A gyakorlatban megfelelő gyakoriságú alkalmazásának gátját jelenti a hatóságok aránytalan leterheltsége. Van olyan felügyelőség, ahol évi 40-50 Khv, 30-40 felszámolás és összesen mintegy 1500 telephely jelent szinte teljesíthetetlen feladatot. vö.: Csanádi Mária: Vállalkozói magatartás és környezetvédelem, Társadalmi Szemle, 1997/2., 8.o.

változása esetén visszavonhatja, módosíthatja (70.§ (3) bek., Khr 19. §), amire hivatalból is sor kerülhet, de megkeresésre is (hiszen az ellenőrzés tekintetében nem minden esetben a felügyelőség bír hatáskörrel), sőt adott esetben kérelemre is. Mindez azonban egyrészt bizonytalan, másrészt nem teszi lehetővé valamennyi környezeti tényező egyszerre való vizsgálatát.

Az engedély határozott időre történő kiadása ösztönző hatású lenne, így a környezethasználóknak biztosan kellene számolnia azzal, hogy az engedélyezés feltételeit újra és újra meg kell vizsgálni.¹²⁴ Indokolt tehát a környezetvédelmi engedélyek érvényességi idejének maximálása. A rendszeres felülvizsgálati kötelezettség valamennyi engedélyezett (ipari) létesítményre való kiterjesztése (a dolgozat következő fejezetében elemzett) ún. IPPC-irányelv értelmében jogharmonizációs kötelezettséget is jelent.

Szólni kell még röviden a teljesítményértékelés szabályairól. Teljesítményértékelés alatt a Kvt nem ért egyebet, mint önkéntes felülvizsgálatot, amit a hatóság jóváhagyhat.

A környezetvédelmi engedélyezés rendszerét kiegészíti az önkormányzatok jegyzői által gyakorolt telepengedélyezés az ipari és szolgáltatási tevékenységek esetében (80/1999. Korm. r.). Jelentős változást fog hozni az IPPC megvalósítása. Az integrált szennyezés-megelőzési engedély a jelenlegi elképzelések szerint „egységes engedély lenne”, egyelőre azonban nem teljesen világos, hogyan illeszthető a rendszerbe a legésszerűbb módon, anélkül, hogy az feleslegesen bonyolulttá váljon.

Bevezetése elég sokrétű feladat, melynek része az, hogy a környezethasználatok normatív feltételeit rendszerbe kell foglalni, a normatív határértékeket egymásra tekintettel, a környezeti elemek rendszerére, vagyis a környezet egészére, folyamataira figyelemmel kell meghatározni, az irányelv végrehajtására vonatkozó normák kiadása: történhet ez egy IPPC-törvénnyel, vagy az érintett jogszabályok csomagszerű módosításával, meg kell határozni a Khv-n alapuló környezetvédelmi engedély és az integrált üzemeltetési engedély viszonyát. Célszerűnek mutatkozik a két engedélynek az egybevonása (ahol mindkettőre szükség van és ez lehetséges) a környezetvédelmi felügyelőségek előtt. Ezzel párhuzamosan a különböző környezetvédelmi hatásköröket minél nagyobb mértékben e szerv kezében kellene összpontosítani, hiszen Magyarországon egyelőre az sem mondható el, hogy egy környezetvédelmi hatóság lenne jogosult dönteni minden környezeti kérdésben¹²⁵.

¹²⁴Balogh Zsolt: A környezetvédelemmel, az egészségüggyel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos felügyeletről, MK, 1999/1-2, 35.o.

¹²⁵Bándi, Variációk, 581-582.o., Egerszegi ugyancsak hivatkozott műve, 518.o.

IV. Kitekintés

Jelen munka keretei csupán a környezetvédelmi igazgatás és annak legfontosabb eszköze, az engedélyezés néhány sajátosságának felvillantását tették lehetővé. Az olyan kérdések, mint pl. az integrált szennyezés-megelőzési rendszer hazai bevezetésének részletei nem csak volumenüknél fogva estek így ki, hanem azért is, mert alkotmányjogi szempontok nélkül (mint pl. a kormányzati munkamegosztás¹²⁶) nem vizsgálhatók. Ugyancsak önálló, nagyobb terjedelmű tanulmány tárgya lehet az itt csupán felvillantott nyilvánosság, az olyan új, a közhatalmi jellegűeket kiegészítő, adott esetben helyettesítő eszközök, mint a közjogi szerződés, önkéntes kötelezettségvállalás vagy a mediáció. A szervezetelméleti vagy a gyakorlatorientált megközelítés szintén nagyobb terjedelmet kíván.

¹²⁶ Bulla Miklós szerint (Az Európai Jogakadémia Környezetvédelmi Jogi Tagozatának 2000. március 30-án elhangzott hozzászólás) az IPPC bevezetése kiváló alkalom lett volna a magyar államigazgatás modernizációjára